



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Rapport

R14:1992

**Kulturmiljön och
planlagstiftningen**

Rättsliga och ekonomiska effekter

**Gerhard Larsson
Leif Eidenstedt**

V-HUSETS BIBLIOTEK, LTH



15000

400129215

Byggforskningsrådet

Plac: BFR -
Rapporter

LUNDS TEKNISKA HÖGSKOLA
VÄG- OCH VATTENBYGGNAD
BIBLIOTEKET

R14:1992

KULTURMILJÖN OCH PLANLAGSTIFNINGEN

Rättsliga och ekonomiska effekter

Gerhard Larsson
Leif Eidenstedt

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 910095-0
från Byggnadsforskningsrådet till Kungl tekniska högskolan.
Inst för fastighetsteknik, Stockholm.

REFERAT

Riksantikvarieämbetet har initierat projekt i syfte att belysa de rättsliga och fastighetsekonomiska effekterna av plan- och bygglagstiftningen.

Studierna har främst koncentrerats till den kommunala nivån. Vissa anknytningar till kulturminneslagen och länsstyrelsernas ansvarsområde har dock gjorts. I första hand syftar denna rapport till att ge en bakgrund för diskussion om problem och metoder. Studien skall främst ses som en sammanställning och analys av kända regler möjligheter samt önskemål om ny kunskap, inte som en utredning för anskaffning av sådan. Framställningen begränsas till bevarande av värdefulla bebyggelsemiljöer, medan natur- och miljöskydd i övrigt lämnas utanför.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblekt papper.

R14:1992

ISBN 91-540-5426-5
Byggforskningsrådet, Stockholm

gotab 95498, Stockholm 1992

INNEHÅLL

1. INLEDNING	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och avgränsning	4
2. REGELSYSTEM FÖR KOMMUNALT BEVARANDE AV BEBYGGELSEMILJÖER	5
2.1 Allmän ansvarsfördelning	5
2.2 Regler om varsamhet och hänsyn	6
2.3 Lovprövning	10
2.4 Skyddsbestämmelser och rivningsförbud	13
2.5 Ersättningsregler	15
2.6 Skiljaktligheter i förhållande till tidigare lagstiftning. Ökat behov av underlagsmaterial	22
3. BERÄKNING AV ERSÄTTNING	26
3.1 Principer för ersättningsberäkning	26
3.2 Ersättning vid rivningsförbud eller vägrat rivningslov	28
3.3 Ersättning vid skyddsbestämmelser	31
3.4 Ersättning enligt övergångsreglerna i 17:8	33
4. MÖJLIGHETER ATT BEGRÄNSA ERSÄTTNINGSSKYLDIGHETEN	36
4.1 Ersättningsbegränsning genom anpassning av plan	36
4.2 Ersättningsbegränsning genom förbuds- och bestämmelseval	37
4.3 Ersättningsbegränsning genom förhandling	44
4.4 Ersättningsbegränsning genom exploateringssamverkan	46
5. FOU-VERKSAMHET INOM OMRÅDET	50
5.1 Fördjupad rättslig analys	50
5.2 Fördjupad ekonomisk analys	51
5.3 Systematisering av erfarenheter	52
5.4 Finansierings- och organisationsformer	53
BIL 1. Kalkylhorisont och kalkylränta i ersättningsberäkningar	55
BIL 2. Låne- och bidragsstöd i samband med bebyggelsebevarande åtgärder	61
BIL 3. Exempel 1-3	63
LITTERATUR	72

FÖRORD

Ifrågavarande arbete har initierats av Riksantikvarieämbetet som inledning till ett framtida FoU-arbete rörande bevarandefrågor. Anslag har beviljats från Riksantikvarieämbetet och Byggforskningsrådet till institutionen för fastighetsteknik. Preliminära versioner av rapporten har diskuterats inom en samarbetsgrupp bestående av Ivar Ekelöf och Thomas Adlercreutz, Riksantikvarieämbetet, Fredrik von Platen, Boverket, Anders Dahlsjö, Lantmäteriverket, Mårten Bengtsson, Kommunförbundet samt representanter från institutionen för fastighetsteknik. På grundval av diskussioner och inkomna synpunkter har slutredigering skett, främst genom försorg av högskoleadjunkt Leif Eidenstedt.

Gerhard Larsson

1. INLEDNING

1.1 Bakgrund

I olika sammanhang - bl a i anslagsframställningar från riksantikvarieämbetet - har påtalats behovet av en bättre belysning av de ekonomiska villkoren för skydd av värdefulla bebyggelsemiljöer. Särskilt i samband med ikraftträdande 1987 av en ny plan- och byggnadslagstiftning har denna fråga aktualiserats genom införande av ett delvis nytt regelsystem för bevarande och ersättningar i samband därmed. Också den nya kulturminneslagen av 1988 kan påverka läget, även om denna lagstiftning till stor del bygger på äldre sådan. Från kommunalt håll har hittills ofta märkts en stor tveksamhet att tillämpa reglerna i PBL i hela deras vidd, eftersom osäkerhet råder om vilka ersättningar detta kan medföra. Det gäller både frågan om när ersättning blir aktuell, hur den skall beräknas och vem som i så fall slutligen skall betala den. Före införandet av en planbestämmelse som kan ge upphov till ersättningskrav bör man emellertid ha möjlighet att åtminstone ungefärligen beräkna dess ekonomiska konsekvenser. Eljest får man svårt att trygga en god planekonomi. Risk finns också att man av försiktighetsskäl inte inför välmotiverade skyddsbestämmelser.

Det är sannolikt att denna problematik är svår att lösa på basis av vår nuvarande kunskap, eftersom frågeställningarna som nämnts delvis aktualiserats först genom tillkomsten av PBL. Troligen krävs tämligen omfattande utrednings- och forskningsinsatser av olika slag för att bredda kunskapsbasen. Målsättningen för dessa bör delvis vara av teknisk natur, nämligen vilka krav som skall ställas och vilka metoder som skall tillämpas för att man skall nå åsyftade bevarandeffekter. Men därutöver måste juridiska och ekonomiska följder av regelsystemet närmare studeras.

Innan en sådan utrednings- och forskningsinsats påbörjas i större skala bör emellertid en diskussion och prövning ske av vilka områden som bör behandlas. Vilka problem är viktiga att få ytterligare belysta? Vilken FoU-verksamhet kan vara ett direkt stöd för ställningstaganden i planeringsverksamheten? Vilka blir de fastighetsekonomiska och samhällsekonomiska effekterna av olika typer av åtgärder och hur bör ersättningar bäst beräknas. På vilka punkter känner kommunerna störst osäkerhet? Etc.

Som ett stöd för en sådan prövning avser Riksantikvarieämbetet att ordna seminarier med forskare, myndigheter, organisationer och andra intressenter. Förhoppningsvis skall dessa kunna bidra till relevanta problemformuleringar, vilka efter överarbetning skall kunna ligga till grund för anslagsframställningar rörande forsknings- och utredningsprojekt. Som underlag för dessa seminarier bör finnas ett basmaterial, som belyser utgångsförutsättningar, regelsystem, ersättningskrav och kalkylmetoder.

1.2 Syfte och avgränsning

Ifrågavarande studie är avsedd att utgöra underlag för det första seminariet. Detta skall enligt planerna främst ägnas de rättsliga och fastighetsekonomiska betingelserna för skydd och bevarande mot bakgrund av det gällande regelsystemet och de problem som aktualiseras i samband därmed. Studien kommer att redovisa och kommentera regler för skydd och bevarande, grunderna för ersättningsanspråk, metodik för ersättningskalkyler, möjligheterna att minska ersättningar och osäkerhet i planeringssammanhang samt slutligen lämna vissa synpunkter på forskningsfältet.

Med tanke på att problematiken aktualiserats inom främst den kommunala verksamheten genom tillkomsten av PBL och angränsande lagar kommer studien att koncentreras på denna sektor. Vissa anknytningar till kulturminneslagen och länsstyrelsernas ansvarsområde kommer dock att göras. I första hand syftar framställningen till att ge en bakgrund för problem- och metoddiskussion, däremot ej till att presentera lämpliga ersättningsnivåer i olika sammanhang eller normativa regler för det kommunala handlandet. Studien skall främst ses som en sammanställning och analys av kända regler och möjligheter samt önskemål om ny kunskap, inte som en utredning för anskaffning av sådan. Detta blir i stället en fråga för den följande FoU-fasen. Framställningen begränsas slutligen till bevarande av värdefulla bebyggelsemiljöer, medan natur- och miljöskydd i övrigt lämnas utanför.

Studien har finansierats gemensamt av Riksantikvarieämbetet och Statens råd för byggnadsforskning.

2. REGELSYSTEM FÖR KOMMUNALT BEVARANDE AV BEBYGGELSEMILJÖER

2.1 Allmän ansvarsfördelning

Naturresurslagen 1987 anger i 2 kap 6 § att mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av bl a befintliga kulturvärden skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Områden av riksintresse skall skyddas mot sådana åtgärder. Kulturminneslagen (KML) 1988 stadgar i sin portalparagraf att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö samt att ansvaret för detta delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter skall visa hänsyn och aktsamhet, och den som planerar eller utför ett arbete skall se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks eller begränsas.

Enskilda liksom lokala och statliga myndigheter har sålunda sin del av ansvaret. En frågeställning kommer därför alltid att bli när den ena eller andra parten skall bära huvudansvaret och vilka övertäckande ansvarsfält som finns dem emellan. En viss rollfördelning är dock naturlig. Den enskilde fastighetsägaren skall sålunda allmänt sett iakttaga varsamhet och hänsyn medan kommunen därutöver har möjlighet till prövning av att så sker i samband med bygg- och rivningslov och vidare i detaljplan eller områdesbestämmelser kan meddela skyddsbestämmelser och rivningsförbud för särskilt värdefulla byggnader och miljöer. Enligt PBL 2:2 åläggs kommunen även att tillämpa NRL:s regler vid planläggning och lovgivning. Slutligen kan staten se till att kulturvärdena inte äventyras när det gäller kyrkobyggnader, egna byggnader eller områden som är av riksintresse. Vidare kan den som byggnadsminne skydda en byggnad, park, trädgård eller anläggning som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde. Staten har även möjlighet att genom reglerna i 12 kap PBL kontrollera att NRL:s intentioner följs i den kommunala planeringen och lovgivningen.

För kommunens del blir det i detta sammanhang framförallt fråga om att tillämpa PBL utöver de insatser man kan göra på fastigheter som kommunen själv äger. Detta kan främst ske i tre sammanhang

- (1) genom att hävda kravet på allmän varsamhet och hänsyn och ge information och riktlinjer om tillämpningen;
- (2) genom att bevaka kulturvärdena vid planering och vid prövning av bygg- och rivningslov;
- (3) genom att meddela rivningsförbud eller skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser (PBL 5:7 1:a st p 4 resp 5:16 1:a st p 4).

Punkterna kan ses som en stigande skala. Vägrat rivningslov kan liksom åtgärderna i den tredje punkten medföra att ersättningsanspråk framställs.

Regelsystemet för vart och ett av dessa sammanhang diskuteras nedan. Framställningen baseras främst på PBL och dess förarbeten samt på de sammanfattande framställningar av dessa som återfinns i kommentaren till plan- och bygglagen av Didón-Magnusson-Millgård-Molander.

2.2 Regler om varsamhet och hänsyn

I PBL 2:2 utsägs att vid planläggning och bygglovsärenden skall naturresurslagen tillämpas d v s dennas allmänna skyddsregler för natur- och kulturmiljö skall iakttagas. Detta understryks även i NRL 2:6.

Mera explicita regler beträffande byggnader, anläggningar och tomter återfinns i 3 kap PBL §§ 1, 10, 12, 13, 14 och 15.

Första paragrafen tar sikte på nya byggnader och föreskriver att dessa skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. De skall vidare ha en yttre form och färg, som är lämplig för byggnaderna som sådana och ger en god helhetsverkan.

Stadgandet är tänkt som en grundläggande hänsynsregel. Det gäller alla byggnader oavsett byggnadens eller miljöns bevarandevärde. Det gäller också oavsett om bygglov krävs och är sålunda tillämplig också för ex vis "Friggebodar" och övriga komplementbyggnader. Anpassning skall sålunda ske till omgivningen. Departementschefen (prop 1985/86:1 sid 231) anför därom:

"Hur långt hänsynen till omgivningen bör drivas måste bli olika, beroende på miljöns karaktär. Större krav på anpassning till omgivningen måste givetvis kunna ställas i sådana värdefulla miljöer som nu omfattas av 38 paragrafen första stycket byggnadsstadgan och i närheten av byggnader av större kulturhistoriskt värde. Enligt min mening skall det emellertid vara möjligt att redan med stöd av den grundläggande hänsynsregeln ställa sådana krav på hänsyn till omgivningens värde att särskilda kvaliteter beaktas."

Utöver att byggnaden skall vara anpassad till omgivningen skall den också genom sin utformning ha ett egenvärde. Även härvidlag kan hänsynskravet ställas olika. Finns det exempelvis en lokal tradition beträffande byggnadernas form och detaljer bör detta beaktas.

Särskilda föreskrifter rörande paragrafens tillämpning kan införas i detaljplan eller områdesbestämmelser (PBL 5:7 1:a st p 4 resp 5:16 1:a st p 4). Men departementschefen framhåller vikten av att kommunen också på annat sätt ger information om hur paragrafen kan komma att tillämpas, inte bara inom särskilt värdefulla områden utan också inom bebyggelse av mer alldaglig karaktär. En samlad redovisning av kulturhistoriska intressen och hur de skall behandlas kan lämnas exempelvis i ett kulturminnesvårdsprogram, varigenom dels ges information dels också möjligheter till offentlig debatt.

Då det gäller befintliga byggnader föreskriver 3:10 att tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att

byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara, varjämte i övrigt de allmänna byggnadstekniska kraven skall beaktas. Med ombyggnad avses härvid åtgärder som fordrar bygglov och avsevärt förlänger brukstiden för byggnaden eller del av den, ävensom sådant inredningsarbete som syftar till väsentligt förändrad användning. Varsamhetskravet skall emellertid även gälla ändringar som inte kräver bygglov. Också inredningsdetaljer skall behandlas med varsamhet. Möjligheterna att kontrollera att så verkligen sker torde dock vara mycket begränsade.

Det allmänna varsamhetskravet skärps i 3:12 för byggnader, som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär. De får inte förvanskas. Paragrafen innebär en utvidgning av tidigare lagstiftning genom att förbudet inte bara gäller i sig värdefulla byggnader utan även byggnader, som ingår i ett särskilt värdefullt bebyggelseområde. De i huvudsak motsvarande bestämmelserna som fanns i BS § 38 2 st innehöll en bestämmelse om förbud mot förvanskning genom bebyggelse i grannskapet av bl a kulturhistoriskt intressant bebyggelse. Motivet till att bestämmelsen inte tagits med i 3:12 är enligt departementschefen (prop 1985/86:1 sid 509) att:

"I 12 § har inte tagits in något motsvarande förbud eftersom krav på byggnadsplacering och utformning bl a med hänsyn till kulturvärden på platsen kan ställas redan med stöd av 1 § detta kapitel."

Departementschefen framhåller i sin motivering till 3:12 att liksom i tidigare lagstiftning bör det krävas att byggnadens värde från de i stadgandet angivna synpunkterna är så stort, att dess bevarande kan sägas utgöra ett verkligt allmänt intresse. Tillämpningen av paragrafen bör emellertid utgå från den vidare syn som i dag finns på vad som är av värde att bevara. Det behöver numera inte bara gälla byggnader av monumental karaktär eller stort historiskt värde utan också byggnader och samlade bebyggelsemiljöer som representerar olika tidsepoker eller något typiskt från skilda sociala miljöer eller som värderas högt av en lokal opinion. För att bestämmelserna i paragrafen skall kunna tillämpas behöver byggnaderna eller bebyggelsen inte vara av byggnadsminnesklass d v s vara synnerligen märklig.

Bestämmelserna i 3:12 kan tillämpas i ett enskilt tillståndsärende även då särskilda skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser saknas. Som tidigare angivits framhåller dock departementschefen vikten av att kommunen i förväg klargör sin inställning, och att detta kommer till uttryck i bestämmelser i detaljplaner eller på annat sätt.

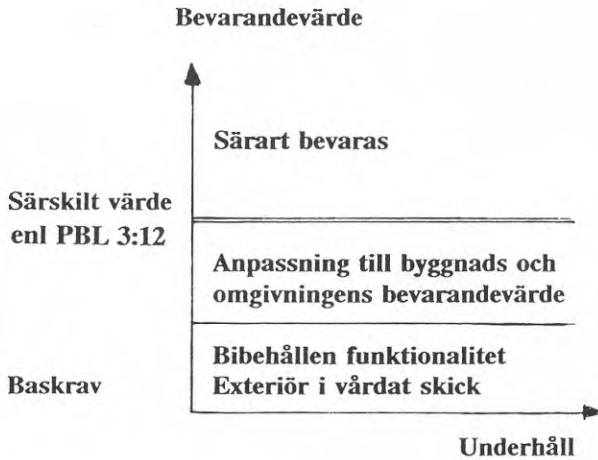


Fig 1. Underhållskravets "skiktning" med bevarandevärdet.

I 3:13 utsträcks byggnadsskyddet också till underhållsåtgärder. Kravet på underhåll varierar med byggnadens och omgivningens bevarandevärde såsom illustreras i fig. Ett baskrav ställs för alla byggnader. Med ökat bevarandevärde ställs också ökade underhållskrav. I § 3:13 stadgas sålunda utöver ett allmänt krav på bevarande och iståndhållande att underhållet skall anpassas till byggnadernas värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt samt till omgivningens karaktär. Bestämmelsen innebär att samma grundläggande hänsynkrav som kan ställas när byggnader uppförs eller ändras skall ställas också på underhållet. De värden som finns i bebyggelsen och dess karaktär skall vidmakthållas, oavsett om bebyggelsen har sådana värden att den omfattas av bestämmelserna i 3:12 eller inte. Men för byggnader som avses i sistnämnda paragraf stadgas särskilt att de skall underhållas så att deras särart bevaras. Både byggnadens yttre och inre delar träffas av detta underhållskrav. Detta torde dock förutsätta att skyddsbestämmelser rörande underhållet antagits i detaljplan eller områdesbestämmelser (5 kap 7 § 1 st p 4 resp 16 § 1 st p 4). Departementschefen uttalar att (prop 1985/86:1 sid 515):

"Finns inte skyddsbestämmelser, kan fastighetsägaren inte åläggas att utföra sådant aktivt underhåll som innebär att byggnadens yttre och dess inre hålls i stånd på sådant sätt att dess särart bevaras."

Om fastighetsägaren inte skulle fullgöra sina skyldigheter enligt 3:13 3 st. kan byggnadsnämnden enligt 10:15 förelägga honom att inom viss tid göra detta.

Som departementschefen framhåller kan det många gånger vara svårt att ange var gränsen går mellan vad som är underhåll och vad som är standardhöjande åtgärder. Som huvudprincip bör gälla att till underhåll hänförs sådana åtgärder som behövs för att byggnadens egenskaper och funktioner skall bevaras. Däremot skall det med stöd av ifrågavarande bestämmelse inte kunna krävas åtgärder som innebär att en byggnad tillförs nya egenskaper och funktioner eller att dess standard höjs. Man får också förutsätta att en liknande princip tillämpas i PBL som vid byggnadsminnesförklaring enligt KML, nämligen att ägaren av en fastighet inte kan åläggas mer omfattande skyldigheter än vad som är oundgängligen nödvändigt för att uppnå det avsedda syftet, se uttalande i prop. 1985/86:1 sid 396.

Enligt departementschefen kan kravet på underhåll många gånger sättas lägre för byggnader som i huvudsak tillgodoser endast en enskild fastighetsägares behov än för byggnader dit allmänheten har tillträde eller som används av en större krets av personer. Man kan vidare ställa högre krav på underhåll om byggnaden ligger i en känslig miljö t.ex. centralt i en stadskärna. Av betydelse är också byggnadens ålder och återstående brukstid.

Att underhållsåtgärder skall utföras så att de värden som finns i bebyggelsen och dess karaktär bibehålls innebär t.ex. att materialval och färgsättning skall anpassas till byggnadens värde, karaktären på omgivningen och till lokala traditioner. I en by på landet med faluröda byggnader skall alltså en byggnad målas om med en färg som inte bryter mot byns karaktär. Som framgår nedan torde emellertid möjligheten att bevaka att så sker förutsätta detaljplan eller områdesbestämmelser. I annat fall torde kravet inte kunna hävdas annat än genom ingripande i efterhand med stöd av PBL 10:12 p 3 och 14 § (prop 1985/86:1 s 514).

Krav på underhåll av byggnaderna kan uppkomma även med stöd av andra lagar än PBL, såsom hyreslagen, hyresförhandlingslagen, bostadsförvaltningslagen, hälsoskyddslagen, bostadssaneringslagen, arbetsmiljölagen, expropriationslagen, förköpslagen etc.

Som slutligen framgår av 3:14 skall de krav som uppställs för byggnader i skälig utsträckning även tillämpas på anläggningar som kräver bygglov, medan 3:15 föreskriver att tomter som tas i anspråk för bebyggelse skall anordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen.

Hänsyns- och varsamhetskraven har generell karaktär och skall gälla vid all nybyggnad, tillbyggnad, ombyggnad och andra ändringar av byggnad liksom vid underhåll av sådan. De praktiska möjligheterna att bevaka dem är emellertid främst knutna till prövning på grund av lovplikt eller till i detaljplan

eller områdesbestämmelser givna rivningsförbud och utformnings- och skyddsbestämmelser.

2.3 Lovprövning

Lovplikten enligt PBL behandlas i dess 8:e kapitel. Den innefattar bygglov, rivningslov och marklov. Endast de två förstnämnda behandlas här. Nedan tas upp aspekter i lovprövningen som är av intresse i detta sammanhang.

Bygglov.

Vilka åtgärder som kräver bygglov behandlas i 8:e kapitlets sju första paragrafer, till vilka här hänvisas. En nyhet i PBL i förhållande till tidigare lagstiftning är att tillståndspliktens omfattning inte är entydigt bestämd i lagen utan i betydande utsträckning kan varieras genom kommunala beslut. Pliktens omfattning är i vissa hänseenden olika för områden med detaljplan och utan detaljplan. Särskilda bestämmelser gäller också för en- och tvåbostadshus, för vilka lovplikten i betydande omfattning har satts lägre, speciellt för hus som ej ingår i samlad bebyggelse.

Lovpliktens omfattning kan minskas genom kommunala beslut. Sålunda kan kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser besluta att bygglov inte krävs för att uppföra komplementbyggnader, göra mindre tillbyggnader, utföra vissa anläggningar, uppföra enklare byggnader m fl åtgärder.

Av särskilt intresse är emellertid i detta sammanhang bestämmelserna i 8:6 som anger möjligheterna att utöka bygglovplikten. För ett område som utgör en värdefull miljö får sålunda kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma att bygglov krävs för att:

- (1) även för område utanför detaljplan färga om byggnader eller byta fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial samt att göra andra ändringar av byggnader som avsevärt påverkar deras yttre utseende;
- (2) inom område med detaljplan färga om en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader.
- (3) underhålla sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som avses i 3:12.

För sådana områden som utgör en värdefull miljö kan även undantagen från bygglov för en-och tvåfamiljshus som ej ingår i samlad bebyggelse begränsas. Om särskilda skäl finns kan kommunen vidare i detaljplan eller områdesbestämmelser föreskriva att bygglov också krävs för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader. Enligt departementschefen kan ett sådant skäl vara hänsyn till landskapsbilden eller bebyggelsens karaktär (prop 1985/86:1 sid 703). Kommunen kan numera enligt 8:7 p 2 i områdesbestämmelser även

kräva bygglov för att sätta upp eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar inom områden som utgör värdefulla bebyggelsemiljöer.

Paragrafen ger sålunda kommunerna större möjligheter att genom utvidgad lovplikt slå vakt om värdefulla miljöer. Vad som avses med sådan anges inte närmare i lagen. För den särskilt värdefulla bebyggelse som åsyftas i punkt 3 kan prövningsplikten utsträckas, exempelvis till vanlig underhållsmålning oavsett om man bibehåller tidigare färg liksom till underhåll av olika värdefulla detaljer på och inne i byggnaden. Självfallet bör i detta fall kommunen klart ange vilka åtgärder som lovplikten skall omfatta.

I enlighet med 8:11 och 12 skall ansökan om bygglov beviljas under vissa förutsättningar, vari bl a åtgärdens, fastighetens och byggnadens planenheter skall ingå. Regelmässigt krävs att kraven i 3:e kap. är uppfyllda inklusive bestämmelserna till skydd för värdefull bebyggelse. Även då särskilda skyddsbestämmelser saknas kan sålunda kommunen vägra tillstånd till byggnadsåtgärder med hänvisning till de i avsnitt 2.2 behandlade reglerna. Frågan är emellertid hur långtgående skyddet i detta fall kan vara, speciellt hur långt reglerna i 3:12 kan tillämpas vid avsaknad av särskilda skyddsbestämmelser.

Ett avslaget bygglov i det enskilda tillståndsärenden utlöser ingen ersättningskyldighet såvida det ej avser återuppförande av riven byggnad. Där emot kvarstår naturligtvis fastighetsägarens möjlighet att överklaga byggnadsnämndens beslut till länsstyrelsen. I avsaknad av skyddsbestämmelser kan det därför vara svårare att hävda bevarandekraven mot en beslutsam fastighetsägare.

Problemet med hur långt man kan driva skyddsfrågorna vid bygglovgivning har inte särskilt belysts i förarbetena. Det tas emellertid upp av Didón et al (sid 162). Eftersom i fall av skyddsbestämmelse fastighetsägaren har rätt till ersättning om den pågående användningen av byggnaden avsevärt försvåras torde av detta följa att i avsaknad av sådana tillämpningen av 3:e kap i ett enskilt tillståndsärende aldrig får vara så långtgående att detta inträffar. Vill kommunen trots detta bevara viss byggnad blir man sålunda tvungen besluta om särskilda bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Då det gäller tillgodoseende av bevarandebestämmelserna i bygglovssammanhang har PBL ökat problematiken i olika hänseenden. Det gäller dels flexibiliteten i fråga om bygglovspliktens omfattning. Skall ett visst område anses utgöra en så värdefull miljö att 8:6 om utökad lovplikt skall kunna tillämpas? Det gäller tillämpningen av regeln att man inte längre skall fästa avseende endast vid den enskilda byggnaden utan innefatta hela området i bedömningen. Men det gäller också ställningstagandet till hur värdefull en byggnad eller ett bebyggelseområde är. När uppfylls rekvisitet i 3:12 att en byggnad skall vara särskilt värdefull? Det är helt klart att kravet i detta fall ställs lägre än vid byggnadsminneförklaring, där nivån även har ett visst stöd i lång praxis, eftersom KML inte avsåg att införa någon förändring i detta hänseende. Men hur mycket lägre? Även om tillämpningsområdet har avsett att vara i stort sett detsamma som i den tidigare BS paragraf 38, 2:a st råder som understryks i förarbetena en vidare syn i dag på vad som är av värde att bevara än vid BS:s tillkomst 1959. Som diskuteras ovan gäller det dessutom

att ta ställning till hur långt 3:12 kan tillämpas utan införande av särskilda skyddsbestämmelser. En mera bestämd gränsdragning försvåras också av att man från motiven torde kunna dra slutsatsen att en fastighetsägare måste vara beredd att utan ersättning tåla högre krav i känsligare miljöer. Vad som skall innefattas i begreppet avsevärt försvårande av pågående markanvändning av byggnad kommer att diskuteras längre fram.

Rivningslov

Reglerna om rivningslovspliktens omfattning återfinns i PBL 8:8 som ersatt tidigare bestämmelser om tillfälliga rivningsförbud i BL. Rivningslov krävs därför numera inom detaljplan, såvida inte annat bestämts i planen. Rivningslov krävs däremot liksom tidigare inte utanför planlagt område. Kommunen kan dock även inom sådana områden i områdesbestämmelser besluta om att rivningslov skall krävas (exempelvis i fiskelägen, kyrkbyar etc, t o m för enstaka byggnader). Normalt behövs inte rivningslov för byggnader eller byggnadsdelar som får uppföras utan bygglov - exempelvis komplementbyggnader - men även härvidlag kan kommunen besluta om lovplikt. I vissa särskilda fall som vid förfallen byggnad eller då byggnaden medför olägenheter ur trafiksynpunkt m m kan byggnadsnämnden också förelägga ägaren att riva (10:16 och 17).

Ibland kan det vara tveksamt vad som är att betrakta som rivning. Departementschefen anför som exempel ett hus där bara ytterstommen lämnas kvar sedan också taket tagits bort. Enligt honom bör detta icke betraktas som rivning utan i princip bör begreppet rivning avse ett totalt borttagande av en byggnadskropp, där dock fortfarande grunden kan finnas kvar och utnyttjas för den nya byggnaden. Även ett fullständigt borttagande av en del av ett hus bör betraktas som rivning.

Paragraf 16 stadgar att lovansökan skall bifallas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen

- (1) omfattas av rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser,
- (2) behövs för bostadsförsörjningen eller
- (3) bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

Punkt 3 omfattar sålunda inte bara sådana byggnader och miljöer som är särskilt värdefulla och avses i 3:12 utan också värdefull men mindre kvalificerad bebyggelse. Att göra något allmängiltigt uttalande om vad som är kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är givetvis inte möjligt enligt departementschefen (prop 1985/86:1 sid 289). Lokala överväganden bör här tillmätas den största betydelse. Det material som tas fram med stöd av NRL och i övrigt av de kulturvårdande myndigheterna kan därvid tjäna till god ledning. Med miljömässigt värdefull bebyggelse avses emellertid inte bara byggnader som i sig är värda att bevara. Miljön behöver inte vara resultatet av ett medvetet konstnärligt skapande för att vara skyddsvärd. Det rivningshotade huset kan

t.ex. ingå i en enhetlig grupp med tidstypiskt byggnadsskick eller ligga i en husrad eller vid ett torg av miljömässigt värde. Miljön kan också utgöras av en stadsdel med väl sammanhållen och tilltalande bebyggelse eller med andra påtagliga trevnadsvärden.

Vid vägran till rivningslov uppkommer inte samma frågeställning som vid bygglov om hur långt man kan gå utan särskilda skyddsbestämmelser. Till skillnad från ett avslag rörande ett enstaka bygglov kan nämligen ett avslaget rivningslov leda till ersättningsrätt för fastighetsägaren. Kommunen behöver därför inte av denna orsak införa några generella rivningsförbud utan kan behandla varje fall för sig. Problematiken i sammanhanget gäller därför främst, dels hur värdefullt området är och hur det skadas genom rivningen, dels vilken ersättning ett avslag kan leda till. Som senare skall diskuteras kan emellertid ett mera generellt förbud likväl vara motiverat.

Någon skyldighet att söka rivningslov finns inte om byggnaden inte omfattas av detaljplan eller om krav på lov till rivning ställts i områdesbestämmelser. Kommunen måste därför i tid besluta om sådana när det gäller skyddsvärda objekt.

2.4 Skyddsbestämmelser och rivningsförbud

Enligt PBL 5:7 får en detaljplan även meddela skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3:12 liksom rivningsförbud för sådana byggnader. PBL 5:16 innehåller motsvarande stadgande vad avser områdesbestämmelser. De särskilda bevarandehänsyn som kan behöva tas bör komma till uttryck i överviktsplanen, som skall klargöra hur kommunen avser att tillämpa de grundläggande reglerna om varsamhet och hänsyn inom olika områden. Det behöver då inte bara gälla bebyggelse som kan betecknas som särskilt värdefull. Även i beskrivningen till en detaljplan bör naturligtvis detta framgå eftersom det utgör ett stöd om kommunen avser att hindra rivning av byggnader med stöd av PBL 8:16 tredje stycket, dvs när det är fråga om byggnader som inte uppfyller kraven i 3:12 på att vara särskilt värdefulla. Genom stadganden i detaljplan och områdesbestämmelser kan ju intentionerna beträffande särskilt värdefull bebyggelse och särskilt värdefulla områden uttryckas som bindande föreskrifter.

Reglerna om rivningsförbud utformades under riksdagsbehandlingen av PBL. I propositionen förutsattes att meddelande av skyddsbestämmelser skulle medföra ett automatiskt hinder mot rivning. Endast om bestämmelserna först upphävdes skulle sålunda rivningslov kunna lämnas. Bostadsutskottet och riksdagen frångick denna koppling. När skyddsbestämmelserna inte ger en rivningshinderande verkan skulle därför kommunerna få möjlighet att utfärda särskilda rivningsförbud.

Med skyddsbestämmelser i PBL:s mening skall enligt departementschefen avses sådana planbestämmelser som enbart rör befintliga byggnader. I prop 1985:86:1 (sid 581) sägs sålunda: *"Jag vill därför för tydlighets skull förklara att med skyddsbestämmelse avses sådana planbestämmelser som enbart rör befintliga byggnader, andra anläggningar och anordningar. Bestämmelser som berör*

helt nya byggnader t ex sådana som ersätter en rivnen byggnad, räknas däremot inte som skyddsbestämmelser, även om de i syfte att slå vakt om miljökvaliteter kan vara mer detaljerade än vad som är nödvändigt i flertalet planer." Om de ställda kraven gäller alla byggnader inom ett bestämelseområde, nya eller gamla, är de ej skyddsbestämmelser och kan ej läggas till grund för ersättningsstalan. Inte heller kan en skyddsbestämmelse innefatta krav på att förändra en befintlig byggnad eller upprusta en sådan som ej uppfyller bestämmelserna.

Med hänsyn till de specifika rättsverkningar som är knutna till skyddsbestämmelser enligt PBL är det angeläget att dessa klart åtskiljs från övriga utformningsbestämmelser, något som hittills inte varit särskilt vanligt i praktiken. Rubriceras en planbestämmelse som skyddsbestämmelse innebär detta sålunda att respektive område eller byggnader har sådant bevarandevärde att de omfattas av 3:12 och att därför bestämmelsen skall kunna tillämpas även om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Övriga bestämmelser eller krav kan som nämnts inte sträckas så långt. Önskvärt är därför att sådana formuleras så att detta klart framgår, om det finns risk att nämnda gräns kan överskridas. Eventuellt kan förhållandet understrykas i planbeskrivningen.

Om det inte klart anges om en planbestämmelse är skyddsbestämmelse eller endast övrig utformningsbestämmelse kan ett antal komplikationer inträffa. Vissa av dessa blir aktuella redan vid antagandet av planen. Kommunen saknar vid sådan oklarhet underlag för att bedöma om den kan bli ersättningskyldig för skada på grund av bestämmelsen. För fastighetsägaren uppkommer frågan om det finns grund för att överklaga planen eftersom han bedömer att den avsevärt försvårar pågående markanvändning. Och hur skall byggnadsnämnden senare agera om ett bygglov sökes i strid med sådana planbestämmelser, om avvikelsen ej kan karaktäriseras som mindre och förenlig med planens syften men det samtidigt är uppenbart att ett avslag avsevärt försvårar pågående markanvändning? Hur bör vidare en domstol ställa sig till ersättningsanspråk som framställs efter ett eventuellt avslag på bygglov? Skall då bestämmelsen anses som skyddsbestämmelse i PBL:s mening om byggnaden faller under 3:12 eller skall den i sin helhet behandlas som övrig utformningsbestämmelse som ej leder till ersättningskyldighet? Viktigt för fastighetsägaren är också att veta om han efter planens antagande skall agera genom att inom fastställd tid söka ersättning för skada enligt 14:8 - det naturliga alternativet om det är en skyddsbestämmelse - eller genom att i för honom lämplig tid ansöka om bygglov, vilket är den möjliga handlingsvägen vid övrig utformningsbestämmelse. Om i så fall sistnämnda ansökan sker senare än två år från planens laga kraftvinnande, har han i så fall missat tidsfristen, om bestämmelsen tolkas som en skyddsbestämmelse för byggnad, på vilken 3:12 är tillämplig? Ett klart önskemål är alltså att en planbestämmelse med bevarandesyfte definieras till sin karaktär och att vid skyddsbestämmelse dess tillämpningsområde preciseras.

I propositionen ges ett antal exempel på skyddsbestämmelser. De kan sålunda särskilt tillgodose intresset att bevara värdefull bebyggelse och se till att förändringar och underhåll sker inom de ramar som miljökraven ställer. Det kan gälla byggnadernas gruppering men också byggnadsdetaljer som

taksprång, fönstrens utformning, material, färg och utsmyckningsdetaljer eller att kvartermarkens avgränsning mot gata skall ske med byggnader, murar eller plank. När det gäller interiören i de särskilt värdefulla byggnaderna kan bestämmelserna avse sådana viktigare egenskaper som planlösning, målningar, paneler, taklister, stuckaturer och andra utsmyckningar. I undantagsfall skall t.o.m en speciell arbetsteknik kunna föreskrivas. Dock måste bestämmelserna avse sådant som har betydelse för bevarandeinsatsen som helhet. Skyldigheten att söka lov kan som nämnts utökas till att omfatta underhållsåtgärder för denna typ av bebyggelse.

Att byggnaderna i en värdefull miljö omfattas av detaljerade bestämmelser kan medföra behov av att även inslag i den yttre miljön på tomter och allmänna platser regleras, exempelvis parkeringsplatser, trädplanteringar, markbeläggning etc. Skyddsbestämmelser kan vidare bli aktuella inte bara för bostadsbyggnader och offentliga byggnader utan också exempelvis för industriminnen, inklusive ugnar, hyttruiner, lastkajer och liknande delar av den fysiska miljön.

Skyddsbestämmelser blir bindande för prövning av lov. Det kan emellertid hända att de också gäller åtgärder som inte kräver lov. Av 5:36 2 st framgår att även sådana åtgärder skall utföras så att de inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Det ankommer på byggnadsnämnderna att övervaka att bestämmelserna i PBL efterlevs (PBL 11:1).

Om det i en grupp byggnader som skall skyddas genom detaljplan finns någon byggnad som redan har skyddsföreskrifter enligt byggnadsminneslagen, utgör detta inte något hinder för kommunen att komplettera föreskrifterna med de ytterligare bestämmelser som är nödvändiga. De olika bestämmelserna bör i ett sådant fall hållas isär så att det inte skall behöva råda någon oklarhet om hur stor del av ett eventuellt ersättningsansvar som förorsakats av statliga eller kommunala beslut. Detta kan ha betydelse för en diskussion om fördelning av kostnaderna. I princip skall emellertid den myndighet som utfärdat den bestämmelse som slutligt förorsakat ersättningsansvaret betala (BoU 1986/87 sid 30).

2.5 Ersättningsregler

Skyddsbestämmelser och rivningsförbud kan leda till ersättningsanspråk från fastighetsägaren. En väsentlig frågeställning vid utformning och antagande av sådana bestämmelser är därför vilka faktiska verkningar de får ur skadesynpunkt.

Till en betydande del skall åtgärderna till skydd för bebyggelseområde kunna anses falla inom det allmänna kravet på hänsyn och varsamhet. I speciella fall kan de emellertid bli av så långtgående natur att PBL medger ersättning från kommunen till ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter. Reglerna om detta återfinns framförallt i 14:8 när det gäller åtgärder av bevarandenatur. Utöver där behandlade fall kan också skador uppkomma för rättsinnehavare då plan eller bestämmelse vars genomförandetid gått ut

upphävs eller ändras. Övergångsvis kan härvid under vissa förutsättningar ersättning utgå, se framförallt 17:8.

De ur bevarandesynpunkt viktiga reglerna i 14:8 medger under vissa förutsättningar rätt till ersättning om:

- skyddsbestämmelser som avses i 3:12 meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser.
- rivningsförbud meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser.
- rivningslov vägras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.
- bygglov vägras för att ersätta en riven byggnad - vilket ibland torde kunna ske också för att skydda ett områdes karaktär.

Vid skyddsbestämmelser inträder rätten till ersättning om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Om kvalifikationsgränsen överskrids utgår ersättning i så fall för hela skadan. När det gäller rivningsförbud eller vägrat rivningslov föreligger rätt till ersättning om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. Till skillnad mot vad som gäller för skyddsbestämmelser skall här endast den del av skadan som överskrider kvalifikationsgränsen ersättas. Samma regler gäller om bygglov vägras för att ersätta en riven byggnad. Uppkommer genom besluten synnerligt men vid användningen av fastighet är kommunen skyldig att lösa den, om ägaren så begär. Man bör också uppmärksamma de skillnader i ersättningsreglerna som finns när det gäller återuppföranderätten för byggnad som förstörts genom olyckshändelse och sådan som rivits eller förstörts på annat sätt. I det förstnämnda fallet finns vare sig kvalifikationsgräns eller reducering av ersättningen. Skillnaden framgår av fig 2.

Byggnaden	Rätt till ersättning	Kvalifikationskrav	Ersättning
förstörd genom olyckshändelse	Ja 14:7 3 st	Nej	Ersättning för hela skadan av vägrat lov
förstörd av annan orsak eller rivning	Ja 14:8 1 st	Ja, betydande skada 14:8 2 st	Ersättning för skada utöver kvalifikationskravet 14:10 2 st

Fig 2.

Jämförelse mellan ersättningsvillkoren vid vägrat bygglov för byggnad som förstörts genom olyckshändelse och sådan som rivits eller förstörts på annat sätt.

I fig 3 återges schematiskt gränsdragningen mellan krav som kan ställas enligt hänsyns- och varsamhetsreglerna och krav som under vissa förutsättningar kan leda till ersättning.

Typ av åtgärd	Hänsyn och varsamhet	Avsevärt försvårande	Betydande skada
Utan lovplikt			
Bygglov, normalt	Hänsyn		
" efter rivning	och		Rätt
" efter brand			
Skyddsbest (särskilt värde)			till
Rivningsförbud (särskilt värde)	varsamhet		ersätt-
Rivningslov (värdefull byggn)			ning

- - - - - gräns för hänsyns- och varsamhetskrav bevarandekrav →

Fig 3. Gräns för hänsyns- och varsamhetskrav. Ersättningsområde.

Den bakåtriktade pilen vid "skyddsbestämmelser" markerar att om kvalifikationsgränsen för ersättning överskridits utgår ersättning även för skada på grund av hänsyns- och varsamhetskraven till den del skadan beror av skyddsbestämmelsen och ej av övriga planbestämmelser eller beslut. I praktiken kan naturligtvis respektive skador vara svåra att separera från varandra. Motivet varför skyddsbestämmelseskada skall behandlas annorlunda inom hänsyns- och varsamhetsområdet än andra planbestämmelser är något dunkelt och förefaller mindre konsekvent.

Brist på konsekvens framträder också i andra hänseenden. Avslaget rivningslov eller rivningsförbud behandlas på ett annat sätt än skyddsbestämmelser både då det gäller kvalifikationsgränser och rätt till ersättning därunder. Svårförklarligt kan också vara att rivningsförbud i enlighet med 5:7 1 st p 4 och 5:16 1 st p 4 endast kan tillämpas på särskilt värdefulla byggnader enligt 3:12 men att rivningslov kan avslås även för byggnader av lägre bevarandevärde. Och varför ges rivningslov en annan ställning än bygglov, både då det gäller rätt till ersättning och utsträckning av det område som skall täckas av hänsyns- och varsamhetskraven? Rent praktiskt medför detta också den svårigheten att medan bygglov kan avslås utan att ersättningstalan väcks måste byggnadsnämnden vid behandling av rivningslov alltid ha ersättningsrisken i åtanke.

Ersättningsreglerna i PBL är i mycket resultat av politiska kompromisser i utrednings- och propositionsarbete men framförallt i den därefter följande riksdagsbehandlingen. Givetvis framförs sakmotiv för den olikartade behandlingen av ersättningsfrågorna. Motivens bärkraft kan alltid diskuteras. Ibland kan man snarare få ett intryck av försvar i efterhand än av att principskäl avgjort valet av en viss konstruktion. Det förefaller därför sannolikt att en viss överarbetning av reglerna skulle kunna leda till enklare och effektivare ramverk för ersättningar än det nuvarande. Kanske vore det (som tidigare understrukits av Larsson 1989 sid 48) riktigare med en enhetlig bestämmelsegräns mellan rätt och icke rätt till ersättning oavsett åtgärdens art, en gemensam regel om i vilken mån skada under kvalifikationsgräns skulle ersättas eller ej och en likformig behandling av bygglov och rivningslov i ersättnings- och behandlingshänseende?

Viktigt i ersättningshänseende är vidare det förhållandet att det ibland kan inträffa att en fastighet till följd av beslut enligt olika lagrum eller vid olika tidpunkter utsätts för flera skador som ej eller endast delvis ersätts. I så fall skall i ett ersättningsärende samtliga beslut som avses i 14:8 och som meddelats under den föregående 10-årsperioden beaktas (ackumuleringsregeln). Även beslut rörande byggnadsminnesförklaring samt beslut om förfogandeinskränkningar vid bildande av naturreservat och naturvårdsområde liksom förbud eller föreskrifter rörande bebyggelse, uppodling, plantering och avverkning enligt naturvårdslagen skall medräknas på samma sätt. Detta gäller också beslut om vattenskyddsområde enligt 19:2 vattenlagen samt effekter av hänsynsregeln i 21 paragrafen skogsvårdslagen. Frånsett byggnadsminnesförklaring torde övriga lagrum utanför PBL ha mindre intresse i detta sammanhang.

Ersättningar enligt 14:8 skall normalt betalas av kommunen. Regeringen kan emellertid enligt 12:6 förelägga kommunen att bl a besluta om rivningsförbud eller skyddsbestämmelser för att tillgodose ett riksintresse. I så fall är staten skyldig ersätta kommunen dess kostnader.

I dessa bestämmelser spelar vissa begrepp en nyckelroll, nämligen vad som skall avses med uttrycken betydande skada, pågående markanvändning, avsevärt försvaras och berörd del av fastighet. Innebörden har kommenterats i förarbetena och nedan sammanfattas dessa kommentarer.

I lagrådsremissen (sid 683) föreslog departementschefen att kvalifikationsgränsen för ersättning vid rivningsförbud eller vägrat rivningslov, nämligen betydande skada skulle preciseras till 20 % av värdet av den berörda delen av fastigheten. Lagrådet föreslog i stället 10 %. I propositionen framhöll departementschefen att han för sin del inte kunde ansluta sig till lagrådets förslag men var beredd att något jämkat sitt tidigare förslag. Vägledande för bedömningen av vad som skall anses utgöra en betydande skada skall vara vad fastighetsägaren enligt tidigare praxis ansågs skyldig att tåla när det gäller begränsningar i byggrätten.

Bostadsutskottet instämde principiellt i detta och hänvisade speciellt till tre regeringsavgöranden som medgav stadsplaneändring även där tidigare tillåten byggnadsrätt hade sänkts med över 15 %. Didón et al drar mot bakgrund av dessa utslag och uttalanden slutsatsen, att en rimlig tolkning av

begreppet betydande skada synes leda till att fastighetsägaren torde vara skyldig att tåla en ekonomisk skada om cirka 15 % av värdet på den berörda delen av fastigheten och i vart fall ej större skada än 20 %. 15-20 % skulle härvid uppfattas som en maximigräns som emellertid borde nyanseras för det enskilda fallet, eftersom åberopad praxis innebär att man som fastighetsägare fick tåla större intrång desto starkare allmänintresse som låg bakom planförslaget, speciellt om det var fråga om att begränsa tidigare medgivna bygggrätter i syfte att bevara en kulturhistoriskt värdefull miljö. Det är också troligt att domstolarna i enlighet med tidigare praxis kommer att tillämpa en lägre procentsats i de fall skadan i absolut belopp är stor.

Begreppet pågående markanvändning infördes 1972 i BL, NVL och byggnadsminneslagen. I prop 1972:111 angavs bl a att begreppet borde ges en relativt generös tillämpning och innefatta en normal och naturlig rationalisering. Om åtgärden är tillståndspliktig kunde man emellertid enligt propositionen normalt utgå från att den innebär en förändring i markanvändningen och alltså ej faller under begreppet pågående användning. Vid dess införande i PBL ansåg såväl departementschef som utskott att de principer som 1972 infördes bör bestå liksom den praxis som därefter har etablerats.

Beträffande skyddsbestämmelser gjorde bostadsutskottet det ytterligare uttalandet att den pågående markanvändningen måste anses innefatta alla de åtgärder som syftar till att den faktiska användningen skall vidmakthållas eller som framstår som en normal förbättring av en byggnad. Alla åtgärder som syftar till underhåll i den mening som avses i 3 kap PBL ligger enligt utskottet inom ramen för pågående markanvändning. Bestämmelserna i 3:12 och 3:13 kan innebära att fastighetsägaren inte tillåts utföra sådana förbättrings- och kompletteringsåtgärder som han annars skulle fått göra. Särskilt utanför detaljplanelagda områden kan en sådan inskränkning bli betydande. Enligt utskottet mening ingår sådana eljest tillåtna åtgärder i pågående markanvändning. Enbart den omständigheten att bygglovplikt gäller för tänkt åtgärd behöver inte innebära att åtgärden utgör ändrad markanvändning. Däremot kan tillståndsplikt enligt annan lagstiftning än PBL tala för att det är fråga om ändrad markanvändning.

Då det gäller innebörden av begreppet avsevärt försvåras beskrevs detta i prop 1972:111 som ett "*någorlunda kvalificerat intrång i den faktiska markanvändningen*". Vid behandlingen av PBL ansåg bostadsutskottet att osäkerhet rådde om begreppet, men att en fastighetsägare endast skall behöva tåla en skada som är bagatellartad för honom. Härav följer att någon fast procentsats som anger hur stor skadan får vara i förhållande till värdet av den berörda delen inte kan anges. Enligt utskottet får en kvalifikationsgräns på 10 % av värdet av berörd del anses vara den högsta som i något fall skall behöva tålas utan rätt till ersättning. Den gränsen bör då gälla endast om den berörda delen representerar ett i pengar litet belopp. Ett för ägaren i absoluta tal stort belopp kan enligt utskottet aldrig vara bagatellartat.

I fråga om skyddsvärda byggnader utgick såväl departementschefen som utskottet från att de merkostnader som kan bli följden av skyddsbestämmelser ofta kompenseras av ett högre fastighetsvärde. Någon ersättning skall då inte utgå. Hävdas däremot krav på särskilt kostnadskrävande materialval eller

krav på underhåll av ett bygnadsbestånd som ägaren inte kan nyttiggöra, kan detta leda till ersättningskyldighet för kommunen. Detsamma gäller enligt utskottet om fastighetsägaren till följd av skyddsbestämmelser inte kan rationalisera en befintlig byggnad och därför tvingas uppföra en annan byggnad för att tillgodose en verksamhet som han bedriver på fastigheten. Vid bedömningen bör observeras att fastighetsägare enligt motiven synes vara skyldig att utan ersättning tåla större restriktioner i känsliga miljöer än i mera normala. För en byggnad som är belägen i en kulturhistoriskt värdefull miljö torde man inte kunna hävda att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras så länge man inte ställer högre krav än på byggnaderna i allmänhet inom det aktuella området (Didon et al sid 163).

Vad slutligen gäller begreppet berörd del av fastighet gjorde bostadsutskottet vissa preciseringar. Vid vägrat återuppförande, vägrat rivningslov eller skyddsbestämmelser blir begreppet ofta lika med hela fastigheten. Endast i speciella fall blir det fråga om del av fastighet. Detta kan exempelvis bli aktuellt då det finns mer än en huskropp på tomten och samtidigt en uppdelning på två eller flera tomter är möjlig. Går inte detta måste hela fastigheten anses som berörd del oavsett om det finns separata hus eller om tomten till viss del är avsedd för nyexploatering och till viss del består av t.ex. en kulturhistoriskt värdefull byggnad.

I fall som avses i 14:8 skall talan om ersättning enligt 15:4 väckas inom två år från det beslutet på vilken talan grundas vann laga kraft. Talan får dock väckas senare, om skadan inte rimligen kunde förutses inom angiven tid. Som ett exempel kan nämnas att fastighetsägaren inte begär ersättning på grund av ett avslaget rivningslov men att det senare visar sig att grundförhållandena för fastigheten är så dåliga att det ställer sig avsevärt dyrare att rusta upp den befintliga byggnaden i stället för att riva den och bygga ny. Under förutsättning att det var svårt att förutse detta kan fastighetsägaren påkalla ersättning eller inlösen även efter tvåårs-perioden. Ersättning för skada skall bestämmas i pengar att betala på en gång eller, om det finns särskilda skäl, med ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena, skall det årliga beloppet omprövas, om kommunen, fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten begär det. Om kommunen begär det och det inte är uppenbart oskäligt, skall ersättningen betalas ut först när vissa åtgärder med byggnaden har utförts. Skulle kommunen finna att bevarandekostnaderna på grund av oförutsedda förhållanden blir för höga skulle ett alternativ kunna vara att istället bevilja en förnyad ansökan om rivningslov. Om motsvarande förfarande skulle tillämpas inom detaljplan torde en planändring först krävas.

Slutligen skall något beröras övergångsbestämmelsen i PBL 17:8. Även om den endast gäller till 1 juli 1992 är det inte uteslutet att ett ganska stort antal fastighetsägare, som ej till fullo utnyttjat sin bygg rätt enligt gällande plan, dessförinnan begär bygglov. Detta kan bli aktuellt även inom kulturhistoriskt intressanta områden, främst i stadsbebyggelse. Om bygglov inte söks kan de riskera att resterande bygg rätt tas ifrån dem utan ersättning. Inlämnas bygglovansökan före nämnda datum gäller däremot fortfarande övergångsbestämmelsen.

Enligt 17:8 ("garantiregeln") har ägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet vid skada på grund av ändring eller upphävande av plan eller bestämmelse rätt till ersättning från kommun, om

- (1) fastigheten är belägen i ett område som till större delen är bebyggt i huvudsak i enlighet med planen eller bestämmelsen,
- (2) beslut om ändring eller upphävande av planen eller bestämmelsen meddelas före utgången av juni 1992 (eller därefter om bygglov söks dessförinnan men ärendet ännu inte avgjorts),
- (3) fastigheten efter ändringen eller upphävandet inte får bebyggas eller får bebyggas endast i en utsträckning som är uppenbart oskälig.

Bestämmelsen gäller planer eller bestämmelser, vars genomförandetid har gått ut. Samtliga tre villkor skall vara uppfyllda.

Att område till större delen skall vara bebyggt innebär enligt departementschefen (sid 868) att cirka två tredjedelar eller mera av området är bebyggt. Bostadsutskottet tillfogade att med område i detta sammanhang i regel bör förstås kvarter, men i undantagsfall kan omfatta flera kvarter, som utgör en naturlig sammanhängande bebyggelsegrupp.

Bebyggt i huvudsak i enlighet med planen skall anses uppfyllt även om det föreligger smärre avvikelser i fråga om användningssättet. Byggnaderna behöver inte heller ha den storlek som planen maximalt tillåter. Det som bör vara avgörande är syftet med planen.

Då det gäller oskälighet enligt punkt 3 framgår av förarbetena att det måste röra sig om kraftiga inskränkningar i byggrätten, ledande till betydande sänkningar av marknadsvärdet, för att ersättning skall kunna komma ifråga. I förarbetena finns en viss koppling mellan begreppen "betydande skada" i 14:8 och "uppenbart oskäligt" i 17:8, dock utan att man kan sätta likhetstecken mellan de båda rekvisiten. Vad gäller andra fastigheter än sådana med en- och tvåfamiljshus säger departementschefen (prop 1985/86:1 sid 869) att främst bebyggelsen på omgivande fastigheter skall vara avgörande. I enlighet med praxis med planändringar enligt BL bör möjligheten att utan kompensation sänka byggrätten vara större för en- och tvåbostadsbebyggelse än för annan bebyggelse.

Även i detta fall skall ersättningstalan väckas inom två år från lagkraftvinnandet. Har talan väckts och ersättning medges får kommunen om den så önskar lösa fastigheten. Detta kan naturligtvis i sig innebära att fastighetsägaren drar sig för att begära ersättning.

I nästa kapitel skall diskuteras hur ersättningsberäkningar kan utformas mot bakgrund av det angivna regelsystemet. Dessförinnan skall emellertid något närmare anges på vilka viktigare punkter detta skiljer sig från den tidigare lagstiftningen. Samtidigt skall redovisas några skäl till varför osäkerheten rörande ekonomiska effekter och ersättningstillämpningar ökat genom den nya lagstiftningen och därmed också behovet av utredningar till hjälp för den kommunala hanteringen.

2.6 Skiljaktligheter i förhållande till tidigare lagstiftning. Ökat behov av underlagsmaterial

Som tidigare nämnts medförde KML av 1988 inte några större förändringar rörande skyddet av sådana objekt av synnerligt värde som kunde förklaras som byggnadsminne, fränsett att lagen i ökad grad tog sikte på hela områden, ej bara enstaka byggnader, samt att även trädgårdar och parker kunde förklaras som byggnadsminne. I byggnadslagstiftningen skedde däremot väsentliga förändringar rörande bevarandereglererna i och med införandet av PBL.

Före PBLs ikraftträdande fanns de grundläggande reglerna för att ta tillvara bebyggelsens kulturvärden i 9 och 38 §§ byggnadsstadgan (jfr sid 441 och 442 i prop 1985/86:1). Enligt 9 § gällde för all planläggning, att bebyggelse med särskilt värde från historisk eller kulturhistorisk synpunkt eller från skönhetssynpunkt såvitt möjligt skulle bevaras. Enligt 38 § första stycket gällde allmänt att byggnad skulle ges en sådan utformning och färg, som stads- och landskapsbilden fordrade och som var lämplig både för byggnaden som sådan och för en god helhetsverkan. Genom en lagändring 1980 har till första stycket lagts den bestämmelsen att inom ett område som utgör en värdefull miljö särskild hänsyn dessutom skulle tas till områdets egenart. Enligt 38 § andra stycket fick en byggnad som var av större värde från historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt inte förvanskas vare sig genom arbeten på själva byggnaden eller genom bebyggelse i grannskapet. I 50 § stadgades vidare att byggnad skulle underhållas, så att hållfastheten inte äventyras samt så att brandfara, sanitär olägenhet eller vanprydna inte uppkommer.

BS 38 § 1 st har nära motsvarighet i PBL 3:1 medan 2 st och i viss mån § 9 motsvaras av PBL 3:12. Förbudet där mot förvanskningar av byggnader som ingår i ett särskilt värdefullt bebyggelseområde saknar dock motsvarighet i tidigare byggnadslagstiftning. BS 50 § motsvaras av PBL 3:13, som emellertid starkare betonar underhållets beaktande av kulturvärdena. Detta understryks även för tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar i 3:10. Varsamhetskravet i denna paragraf är en nyhet i PBL. Beaktandet av bl.a. kulturvärden utsträcks genom PBL 3:14 och 3:15 även till anläggningar, tomter och allmänna platser.

Genom PBL har sålunda bevarandeskyddet och beaktandet av kulturvärden utökats i olika hänseenden. En avgörande skillnad är vidare att bevarandet kan drivas längre genom att nya ersättningsregler införts liksom möjligheter till skyddsbestämmelser och rivningsförbud i detaljplan och områdesbestämmelser. I fig 4 sammanfattas schematiskt den "bevarandearsenal" som nu enligt PBL och KML står till det allmännas förfogande vid hävdandet av bevarandekravet.

Bevarandeåtgärder

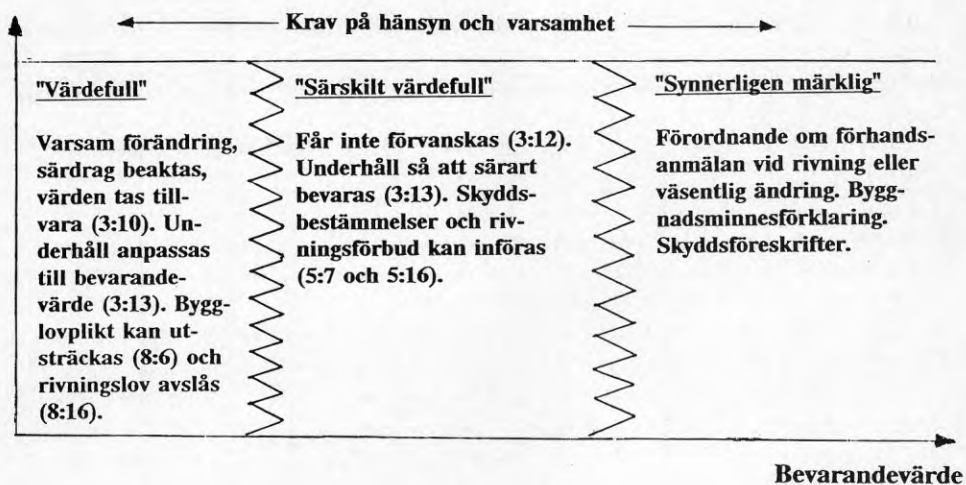


Fig 4. Bevarandearsenal vid olika bevarandevärde.

I och för sig kunde man även enligt tidigare lagstiftning införa bevarandebestämmelser. Många kommuner har med stöd av bebyggelseinventeringar och så kallade kulturminnesvårdsprogram engagerat sig i bevarande frågor. I kommunöversikter och områdesplaner har områden med värdefull miljö avgränsats och riktlinjer getts för hur miljön i området borde behandlas liksom områden utpekats, där särskild hänsyn skulle tas enligt BS 38 § 1 st. I planbestämmelser kunde ges riktlinjer för bevarande, och kulturhistoriskt värdefulla hus har i viss mån kunnat skyddas genom K- och Q-märkning samt q-bestämmelser. Framförallt blev det emellertid statliga och kommunägda byggnader som behandlades på detta sätt, eftersom ersättningsmöjligheterna för enskilda husägare var oklara och ringa.

Inom ett stadsplanlagt område eller ett område där det rådde nybyggnadsförbud i avvaktan på stadsplan kunde kommunen med stöd av 35 a § BL utfärda ett tidsbegränsat förbud att riva kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse. En möjlighet till bestående rivningsförbud har emellertid införts först med PBL samtidigt som regler för ersättning lämnats.

I olika hänseenden har sålunda möjligheterna att bevara en bebyggelsemiljö breddats och fördjupats. Till en del motsvaras de av ett utbyggt ersättningsystem med de speciella krav ett sådant medför.

I ett väsentligt avseende har emellertid bevarandeförutsättningarna försämrats. PBL har sålunda på ett annat sätt än den tidigare lagstiftningen gett fastighetsägare principiell rätt att nyuppföra en i huvudsak likadan byggnad

efter rivning d v s en byggnad med samma användningssätt och i huvudsak lika stor bruttoarea. Förvägras honom detta kan han kräva ersättning. Då denna återuppföranderätt inte var lika klar i den tidigare lagstiftningen, fanns därmed också en större benägenhet att bibehålla den äldre byggnaden även när den var mindre ändamålsenlig och krävde större underhåll.

Å andra sidan har emellertid PBL:s regler om äldre planers genomförandetid gjort det möjligt att minska det ekonomiska incitamentet till rivning. Många äldre hus och ibland hela kvarter har inte till fullo utnyttjat den bebyggelserätt som gällande stadsplan medger. Benägenheten att riva ökar naturligtvis i ett sådant fall. Enligt äldre byggnadslagstiftning var det svårt att sedan rivning skett inte medge utnyttjande enligt gällande plan. Flertalet av äldre ännu gällande planer saknar efter införandet av PBL genomförandetid. Efter den 1 juli 1992 upphör dessutom de särskilda ersättningsreglerna enligt 17:8 vid skada i samband med ändring av plan utan återstående genomförandetid upphör att gälla, såvida ej bygglov sökts dessförinnan. Det blir därefter möjligt att utan risk för ersättning upphäva eller ändra sådan äldre plan. Därmed kan man vid behov anpassa planbestämmelserna till faktiskt existerande bebyggelse. Skulle ansökan om lov göras innan planändring genomförts har byggnadsnämnden möjlighet att besluta om anstånd i högst två år med att avgöra ärendet (PBL 8:23).

Man kan generellt beträffande PBL-reformen säga, att fastighetsägarens frihet att förändra bebyggelsen har stärkts men att samtidigt samhällets möjligheter att med eller utan ersättning förhindra detta har vidgats. Uppenbart är emellertid att å ena sidan utvidgningen av bevarandekrav och bevarandemöjligheter, å andra sidan införandet av ett intrikat ersättningssystem kan leda till svåra bedömningar och avvägningar. Både då det gäller allmänt värdefulla miljöer och de med särskilt värde uppkommer frågan hur långt man kan gå i bevarandehänsyn innan grund för ersättning finns. Problemet kompliceras också av att lagen dels räknar med olika kvalifikationsnivåer, dels också ger möjlighet att ackumulera skador i samband med olika beslut. Genom att vidare dessa kvalifikationsnivåer inte fixeras till absoluta belopp utan sätts i relation till den berörda fastighetsdelens värde, måste både skadans värde och fastighetens värde bestämmas. Därtill kommer att både skadan genom uteblivna rivnings- och förnyelsemöjligheter och genom skyddsbestämmelser ofta är svåruppskattad till sin natur. Ett lika stort problem som själva ersättningsfrågorna kan vara att bedöma vilka rättegångskostnader som kan förväntas. Normalt torde kommunen få stå även för motpartens rättegångskostnader. Enda undantaget är om rättegången inletts utan skälig grund, något som domstolen torde komma att anse som ovanligt.

En följd av detta är att det många gånger föreligger stor oklarhet och osäkerhet om vilka ekonomiska konsekvenser sådana bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser kan leda till. En naturlig reaktion blir då att så långt möjligt undvika generella föreskrifter och i stället söka hävda bevarandebestämmelserna genom främst tillståndsprovning i det enskilda fallet. Osäkerheten i sig kan alltså leda till att man mer eller mindre avhänder sig bevarandemedel som öppnats genom PBL. Enligt uppgift från fältet finns det klara

tendenser till detta. Ett av de främsta motiven för FoU-verksamhet på området blir i så fall att minska denna osäkerhet.

Frågan blir därvid bl a hur den fastighetsekonomiska skadan genom olika skyddsåtgärder för bebyggelsemiljön skall beräknas.

3. BERÄKNING AV ERSÄTTNING

I detta avsnitt kommer att behandlas dels ersättning för skada vid rivningsförbud eller vägrat rivningslov, dels ersättning för skada vid skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser för byggnader som avses i PBL 3:12 och slutligen ersättning för skada enligt övergångsbestämmelserna i 17:8. I lagen behandlas de två förstnämnda fallen i punkt 2 resp 3 av 14 kap 8 § 1 st.

Till stora delar är ersättningsprinciperna för dessa två fall gemensamma. Först kommer därför dessa gemensamma delar att behandlas, innan framställningen övergår till kalkylerna i respektive fall.

3.1 Principer för ersättningsberäkning

I 14:9 stadgas att vid bestämmande av ersättningar enligt PBL kap 14 skall som huvudregel 4 kap expropriationslagen tillämpas inklusive den i ExL 4:3 inskrivna s.k. presumptionsregeln. Enligt denna skall som regel värdeökning under de senaste 10 åren räknas ägaren till godo endast om det blir utrett att den beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användning, dock att hänsyn togs till plan som faststälts under 10-årsperioden.

Enligt nämnda lag gäller vidare att vid inlösen av hel fastighet skall löseskilling betalas med belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde medan vid inlösen av del av fastighet intrångsersättning betalas med belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. Uppkommer i övrigt skada för ägaren, skall även sådan skada ersättas. Åtgärd som vidtagits i uppenbar avsikt att höja expropriationsersättningen skall därvid inte beaktas.

I 14:10 anges vissa avvikelser i förhållande till expropriationslagen. Dels markeras att skada under kvalifikationsgränsen inte skall ersättas vid vägrat återuppförande efter rivning, rivningsförbud eller vägran till rivningslov även för det fall att skadan överstiger kvalifikationsgränsen. Dels anges särskilt att man vid beräkning av en fastighets minskning i marknadsvärde skall bortse från förväntningar om ändring av markanvändningen. Vid delexpropriation kan förväntningsvärden i viss utsträckning ersättas men så ej i detta fall. Som motiv till denna skillnad anger departementschefen att i fall som här är aktuella blir fastighetsägaren inte av med någon del av sin fastighet. Möjligheten att eventuella förväntningsvärden infrias någon gång i framtiden finns således kvar.

Regeln om att skadan skall bestämmas som en skillnad mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet måste emellertid modifieras av två skäl.

Även om man avser att komma fram till en marknadsvärdedifferens är det i detta fall långt ifrån alltid möjligt att använda en ren marknadsvärderingsmetod. Det saknas helt enkelt ofta material för att med hjälp av köpeskillingsstatistik kunna avgöra hur priset påverkas av ett beslut ex.vis

införande av rivningsförbud eller viss skyddsbestämmelse. Statistiken kan möjligen ange värdenivåer och dessas ungefärliga variation med ett fåtal huvudfaktorer, däremot knappast belysa hur en viss bestämmelse påverkar värdet. Man tvingas normalt till någon indirekt bedömning. Vanligen bygger de indirekta metoderna på en lönsamhetskalkyl där man uppskattar hur beslutet påverkat olika intäkt- och kostnadsposter, alltså i princip en beräkning av hur avkastningsvärdet påverkas. Om marknadsvärdet reagerar med samma styrka är sedan en öppen fråga.

Vidare är att märka att i enlighet med expropriationslagens regler skall ersättning utgå också för annan skada än värdeminskning. Detta innebär att om ex.vis en kostnadsökning för fastighetsägaren under ett antal år kan visas vara större än som täcks av marknadsvärdeförändringen så skall nämnda merkostnad kompenseras särskilt. Även detta innebär att den totala skadan ofta får bedömas ur differensen i lönsamhet, inte huvudsakligen ur differensen i marknadsvärde.

Härvid kan emellertid uppkomma en viss komplikation. Den eventuella differensen i marknadsvärde bör i princip bestämmas ur en förväntan att förbudet eller bestämmelsen i fråga kommer att råda under en viss tidsperiod framöver. Den övriga skadan däremot bör beräknas ur intäkt- och kostnadsökningar under den återstående innehavstiden för ägaren. Speciellt för äldre ägare kan denna ofta förväntas vara ganska kortvarig.

Nämnda problem om dels korrespondensen mellan avkastningsvärde- och marknadsvärdeförändringar, dels beräkningstid för övrig skada återfinns naturligtvis i många andra ersättningssammanhang. Exempelvis föreslog utredningen rörande beräkning av ersättning för kraftledningssintrång i jordbruksmark (Ds I 1974:11) att man i kalkylen borde räkna med att en evighetskapitaliserad årlig skada slog igenom i marknadsvärdet med högst 50 procent. Återstående 50 procent beräknas belasta ägaren under den återstående innehavstiden. Nuvärdet av denna ytterligare minskning i årsinkomst ersätts så som övrig skada. Motsvarande resonemang har förts i många andra sammanhang, exempelvis vid ersättning för borttagande av järnvägsövergång. En variant av förfarandet har rekommenderats av lantmäteriverket vid beräkning av ersättningar enligt anläggningslagen, ledningsrättslagen och i tillämpliga delar fastighetsbildningslagen (skrivelse 1989-06-22, dnr 310-305-89). Enligt detta förslag uppskattas påverkan på marknadsvärdet genom att den årliga skadan multipliceras med en skälighetsbedömd faktor, i regel understigande 10. Den totala ekonomiska skadan (inklusive "övrig skada")-beräknas så som ett nuvärde av de intäktsbortfall och kostnadsökningar som bedöms drabba fastighetsägaren under hans återstående sannolika brukningstid, dels i samband med driften, dels som en sannolik prisminskning då fastigheten överläts i framtiden.

I den mån man ej har underlag för göra en direkt bedömning av vilka marknadsvärdedifferenser en viss åtgärd förorsakar rekommenderas ett snarlikt förfarande vid beräkning av skada som avses i 14:8. I första hand söker man därvid uttrycka skadan av en bestämmelse eller annan åtgärd genom att beräkna inverkan på dels omedelbara ombyggnadskostnader, dels fastighetens årliga intäkter och kostnader. Tillgängliga låne- och bidragsmöjligheter (se bil

2) beaktas härvid. Återstående sannolik innehavstid bedöms (eller sannolik påverkanstid om denna är kortare) liksom den sannolika effekt som kan kvarstå på marknadsvärdet vid tiden för överlåtelsen. Samtliga poster diskonteras till nutid och ett nuvärde av den totala skadan erhålles.

På grund av inflation etc. kommer troligen samtliga poster att nominellt sett öka med tiden om förhållandena i övrigt är oförändrade. Kalkylmässigt kan detta beaktas om man utgår från fasta priser i enlighet med det första årets prisläge och vid diskontering räknar med realränta, inte nominell ränta. I normförslag och domstolsavgöranden har man härvid ofta hamnat i en diskonteringsränta på 3-5 procent. Vid snabba prisförändringar kan emellertid också andra lägen bli aktuella.

Kalkylhorisonten är ofta vansklig att bedöma. I vissa fall kan den avgöras av att själva beslutet eller planbestämmelsen har en viss angiven varaktighet. Om exempelvis ett rivningsförbud eller en skyddsbestämmelse införs i en detaljplan med 10 års genomförandetid kan eventuellt hävdas att man bör att välja denna kalkyltid, förutsatt att det inte redan nu står klart att bestämmelsen kommer att gälla även därefter. I allmänhet bör emellertid inte bevarandeintressena påverkas av genomförandetiden. Planen fortsätter ju också att gälla så länge något annat inte beslutas. Starka skäl talar därför för att välja ägarens sannolikt återstående innehavstid, i vart fall då det gäller beräkning av övrig skada utöver marknadsvärdeförändring. I och för sig är det den individuella innehavstiden som bör vara utslagsgivande. För att undvika subjektiva uppskattningar och för att få likformiga beräkningsgrunder kan man emellertid överväga att i stället sätta en för alla berörda gemensam "normaliserad" innehavstid. I jordbrukssammanhang har man därvid ofta valt tider på omkring 15 år.

3.2 Ersättning vid rivningsförbud eller vägrat rivningslov

Nämnda ersättningsfall, som regleras i 14:8 1 st punkt 2 kommenteras av departementschefen på bl a följande sätt:

"Många gånger kan det naturligtvis vara svårt att avgöra vilken skada som uppkommer för fastighetsägare om han vägras rivningslov. I vissa fall kan det vara fråga om s k överloppsbyggnader som en fastighetsägare vill riva för att inte drabbas av underhållskostnader. Den skada som i dessa fall kan uppkomma består således i att fastighetsägaren blir tvungen att underhålla en byggnad som han inte själv kan ha någon nytta av. Skadan borde då kunna bestämmas till det s k nuvärdet av framtida underhållskostnader.

I andra fall kan det vara fråga om flerfamiljshus som är i så dåligt skick att avkastningen inte längre räcker till att förränta markvärdet. I sådana fall brukar man tala om att fastigheten är ekonomiskt saneringsmogen. De situationer i vilka det vanligen kan finnas anledning för kommunen att vägra rivning är dels när byggnaden stämmer överens med gällande detaljplan, dels när det saknas detaljplan. I båda dessa fall grundas markvärdet på den byggrätt som motsvarar den befintliga byggnaden. Det kan då vara mer lönsamt för fastig-

hetsägaren att riva byggnaden och uppföra en ny än att rusta upp den gamla. I dessa fall torde skadan vid vägrat rivningslov utgöras av skillnaden mellan det markvärde som kan förräntas efter en nybyggnad (det s k nybyggnadsvärdet) och det markvärde som kan förräntas efter en ombyggnad. Om skadan är tillräckligt kvalificerad har han alltså rätt till ersättning."

Departementschefen tar vidare upp det fallet att gällande plan har betydligt lägre byggrätt än den befintlig byggnad representerar. Enligt honom skall det då normalt inte utgå ersättning för att den nya byggnaden blir mindre än den rivna. Även bostadsutskottet anser att ersättning ej kan komma ifråga i dessa situationer. Bostadsutskottet motiverar sitt ställningstagande med att frågan om begränsning redan prövats i samband med detaljplaneändring före PBL:s ikraftträdande. I dessa fall har ju också frågan om hur stor skada fastighetsägaren får tåla utan ersättning redan avgjorts i och med planfastställelsen (BoU 1986/87:1 sid 142).

Enligt å andra sidan tolkning av Didón et al (sid 672) skulle återuppföranderätten innebära att en i huvudsak likadan byggnad som den rivna skall få uppföras. Rätten skulle alltså inte vara knuten till den gällande planen. När ersättning till följd av vägrat återuppförande aktualiseras, skulle de ekonomiska förutsättningarna vid den tidpunkten bedömas utan beaktande av gällande plan.

Byggnaden kan också vara mindre än den i planen angivna byggrätten. Om planen fortfarande är realistisk och får bestå bör ersättningen för rivningsförbud eller vägrat rivningslov beräknas mot bakgrund av den högre byggrätt som kunde uttagits. Ofta finns det emellertid i sådana fall möjlighet (i varje fall efter 1 juli 1992) att, under förutsättning att genomförandetiden gått ut, utan att ersättningskrav uppkommer göra en planändring som anpassar rätten till den faktiskt föreliggande byggnaden. Den beräknade skadan minskas härigenom och når kanske inte upp till kvalifikationsgränsen. Som framgår av citatet ovan bör skadan vid rivningsförbud eller vägrad rivning beräknas genom jämförelse mellan nybyggnadsvärdet - d v s marknadsvärdet av en obebyggd tomt med en byggrätt som motsvarar den befintliga byggnadens bruttoarea - och fastighetens marknadsvärde i befintligt skick med tomt och byggnader. Notera dock den osäkerhet som genom bl a Didóns m fl tolkning råder i ersättningsfrågan vad gäller planer med en lägre byggrätt än den befintlig byggnad har. Marknadsvärdet kan bestämmas efter en ortsprismetod, varvid emellertid bör beaktas att det så framräknade värdet inte får influeras av förväntningar om nybyggnad. Värdet kan också beräknas genom kapitalisering på grundval av fastighetens årliga avkastning och kostnader. Används bruttokapitaliseringsmetoden multipliceras de årliga intäkterna med en faktor, som erfarenhetsmässigt ger skälig marknadsvärdenivå och som kan varieras för olika fastighetstyper. Vid nettokapitaliseringsmetoden uppskattas framtida nettointäkter under byggnadens beräknade varaktighetstid jämte därefter kvarstående restvärde och beloppen diskonteras till nutid med tillhjälp av en marknadsanpassad räntefot. Normalt får man därvid räkna med att om byggnaden skall kvarstå krävs upprustning och ombyggnad.

Å ena sidan skall i så fall investeringskostnaden beaktas, å andra sidan skall avkastningskalkylerna utgå från upprustat skick.

Nybyggnadsvärdet kan i regel erhållas ur ortsprisstatistik. I synnerhet då det gäller kommersiella fastigheter kan det vara svårt att få ett tillräckligt jämförelsematerial från försålda tomter eller rivningsfastigheter. Som stöd kan det i sådana fall vara lämpligt att göra en hypotetisk avkastningskalkyl över vilket fastighetsvärde en nybyggnad kan förränta, vad detta i så fall kräver i nybyggnadskostnader och vad som återstår som tomtvärde.

Vid jämförelse mellan den befintliga fastighetens värde och nybyggnadsvärdet bör vidare beaktas, att avröjning av tomten kräver kostnader och att skadan beräknad ur värdedifferensen skall reduceras med rivningskostnaderna. Å andra sidan kan skadan öka genom att även skyddsbestämmelser som medför högre underhållskostnader gäller för fastigheten (se avsnitt 3.3).

Den framräknade skadan skall så jämföras med värdet av berörd del av fastigheten, vilket i bebyggelsefall i tätort vanligen innebär hela fastigheten. Bedömning skall därvid ske om skadan är betydande i förhållande till fastighetsvärdet. Som tidigare redovisats synes kvalifikationsgränsen för ersättning i genomsnitt komma att ligga omkring 15 % men kan variera för olika fall, beroende på bakomliggande allmänintresse, skadans absoluta storlek etc. Ersättning skall i rivningsfallet endast lämnas för den del som överstiger kvalifikationsgränsen.

Resonemanget kan åskådliggöras med följande schematiska exempel.

Rivningsalternativ:

marknadsvärde av obebyggd tomt	
med i plan angiven byggrätt	1 000 000
rivnings- och räntekostnader	100 000

Bevarandevalternativ:

marknadsvärde av bebyggd fastighet	
utan rivningsrätt	800 000

Skadan skulle alltså uppgå till 100 000 och därmed ej passera kvalifikationsgränsen för ersättning.

Ofta nog blir emellertid ersättningsberäkningen betydligt mera komplicerad. Ett par sådana exempel redovisas i bil 3.

Skulle ett beslut rörande rivning eller skyddsbestämmelser medföra synnerligt men vid användning av fastigheten, är kommunen skyldig lösa fastigheten om fastighetsägaren så begär. Vad som skall menas med synnerligt men har inte närmare kommenterats i förarbetena, men är samma som tidigare gällde enligt t ex 22 § 3 st BL.

Om det gäller att bedöma effekten och risken för ersättningar i samband med införande av rivningsförbud för ett helt område, har man som regel svårt att dessförinnan utföra detaljerade kalkyler för alla de berörda fastigheterna. Ofta torde man få nöja sig med att göra en överslagsmässig bedömning om värdet av befintliga bebyggda fastigheter kan riskera att vara väsentligt lägre

än värdet av en obebyggd tomt med avdrag för rivnings- och räntekostnader. I enklaste fallet kan kanske vid taxeringen använda normer ge viss uppfattning om normala relationer mellan de två alternativen, medan man i andra fall får ge sig in i en djupare marknadsvärdebedömning. Denna bör i så fall helst ta sikte på ett antal normala typfastigheter inom området, såvida man inte anser sig kunna sortera ut de fastigheter som befinner sig i "riskzonen" och bedömer dessa individuellt.

Emellertid måste understrykas att även om i och för sig marknadsvärdet för den bebyggda fastigheten inte i mera betydande grad understiger marknadsvärdet för tomten med avdrag för rivningskostnader kan likväl totalskadan överstiga kvalifikationsgränsen. Fastighetsägaren har ju rätt att inkludera också övrig skada utöver minskningen i marknadsvärde. Och i vissa fall kan denna bli väsentlig.

Situationen är nämligen ofta den att i väntan på en planerad rivning - och ibland som ett medel att framtvunga en önskad rivning - har underhållet eftersatts under ett antal år. De enda realistiska alternativen kan då vara att antingen företa en genomgripande upprustning och ombyggnad av den äldre byggnaden eller genomföra rivning och nybyggnad. I ett sådant fall kommer inte bara relationen mellan respektive kostnader och intäkter att spela sin roll utan också finansieringsmöjligheterna. I många fall kan det t ex vara så att ombyggnadslån inte kan erhållas på samma förmånliga villkor som statliga nybyggnadslån. En fullständig bedömning av ersättningsrisken vid rivningsförbud eller avslag på rivningslov kan därför kräva en grundlig lönsamhetskalkyl för vardera alternativet med inkluderande av de specifika finansieringskostnader man har att räkna med.

Avser prövningen ett rivningslov, presterar fastighetsägaren ofta själv en sådan kalkyl innan ärendet avgöres. Denna måste naturligtvis prövas av kommunen men beslutet kan dock grundas på en relativt nöjaktig kunskap om de ekonomiska förutsättningarna. Vid rivningsförbud är utgångsläget väsentligt osäkrare, något som naturligtvis är en bidragande orsak till att kommunerna i detta fall ofta synes föredra individuell lovprövning framför generella föreskrifter i detaljplan och områdesbestämmelser.

3.3 Ersättningsberäkningar vid skyddsbestämmelser

Som framhållits i förarbetena är vad som sägs om ersättningsberäkning vid vägrad rivning till stor del också giltigt rörande ersättning för skada vållad av skyddsbestämmelser. I många fall torde också en kombination av rivningsförbud och skyddsbestämmelser för byggnad bli aktuell.

I propositionen anför departementschefen att skyddsbestämmelser naturligtvis kan medföra skador för fastighetsägare eller rättsinnehavare beroende på att underhållskostnaderna kan bli väsentligt högre på den kulturhistoriskt värdefulla byggnaden. Eftersom enligt honom sådana skador emellertid ofta kan uppvägas av att fastigheten får ett ökat värde just genom att den kulturhistoriska särarten bevaras, torde även i dessa fall en reell skada uppkomma endast om alternativet med rivning och nybyggnad ter sig väsentligt mera förmånligt för fastighetsägaren. Det skulle i så fall bli mycket sällsynt att

enbart skador genom skyddsbestämmelser blir så betydande att kvalifikationsgränsen uppnås. Det bör dock uppmärksammas att när det är fråga om underhåll är det den lägre kvalifikationsgränsen som gäller, dvs högst 10%. Han anser dock att det inte kan uteslutas att skyddsbestämmelser, speciellt beträffande inre underhållsåtgärder, ibland kan bli alltför betungande. I detta fall är det fråga om ett mera antikvariskt intresse som berör endast mycket speciella byggnader. Han påpekar även att skyddsbestämmelser inte får göras mer omfattande än vad som är påkallat för att uppnå avsett syfte. Ersättning kan likväl behöva utgå, varvid man emellertid också skall ta hänsyn till om fastighetsägaren kan få t.ex. särskilt ekonomiskt stöd till nödvändiga åtgärder.

Även om ersättning i detta fall ej skulle bli vanlig kan dock möjligheten i sig ha en avskräckande effekt som hindrar införandet av sådana bestämmelser. Det är heller inte uteslutet att ersättning blir vanligare än vad som framgår av ovanstående. Risken finns naturligtvis även här att fastighetsägaren inleder en process i ersättningsfrågan, vilket kan förorsaka kommunen höga kostnader.

Dels kan sådana bestämmelser kombineras med andra inskränkningar som rivningsförbud etc och därigenom i enlighet med ackumuleringsregeln få ett genomslag. Men dels måste också här beaktas att ersättning skall utgå inte bara för minskning i marknadsvärde utan också för övrig skada. Det må vara att en del av värdeeffekterna reduceras genom att fastighetens kulturhistoriska värde bevaras. Men så länge detta kulturhistoriska värde av t.ex. ett hyreshus inte leder till motsvarande hyreshöjningar, torde fastighetsägaren med skäl kunna göra gällande att han skall ha ersättning för ökade kostnader utan avräkningar. Först då fastigheten försäljs slår i så fall det eventuella kulturhistoriska mervärdet igenom.

Även i detta fall kan därför kalkylen få utformas som en avkastningskalkyl. Det måste sålunda fastslås vilka mera omedelbara investeringsåtgärder för upprustning som skyddsbestämmelserna medför samt kostnaderna för dessa. Därefter får kostnadsökningen i årligt underhåll bedömas liksom eventuella intäktsändringar, en kalkylperiod väljas samt uppskattning ske av den skillnad i marknadsvärde som kvarstår vid kalkylperiodens slut på grund av skyddsbestämmelserna. Samtliga poster diskonteras så till tidpunkten för bestämmelsernas införande, lämpligen genom att använda en diskonteringsränta baserad på realräntan.

Som kalkylperiod bör i första hand ägarens återstående sannolika innehavstid användas, såvida man inte kan räkna med att den kostnadshöjande effekten av bestämmelserna försvinner dessförinnan genom anpassning, ombyggnad eller genom att bestämmelsens varaktighetstid är begränsad.

Den erforderliga skärpan i en sådan kalkyl beror naturligtvis på hur nära kvalifikationsgränsen man ligger. Visar redan en överslagskalkyl att skadan med god marginal understiger denna för alla de berörda fastigheterna finns det inte orsak att förfina kalkylen, inte heller när frivillig överenskommelse kan uppnås med rättsinnehavarna. I motsatt fall kan det bli nödvändigt med en mer djupgående analys av alla beräkningsposter. Ett flertal intäkt- och kostnadsposter kan därvid aktualiseras även vid en relativt enkel bevarandeåtgärd. Ett exempel kan hämtas från en rapport av Klingberg (1988). En

klassisk bostadsfastighet i Gävle ansågs värd att bevara och renovera på ett hänsynsfullt sätt. Bl a beslöts att de gamla fönstren skulle behållas och renoveras i stället för att bytas ut. Utöver dyrare renoveringskostnader, uppskattade till 50 000 kr, kan framtida underhåll beräknas öka med en målning per 10-årsperiod med diskonterade merkostnader på minst 75 000 kr. Allvarligast var dock att drag- och täthetsproblem uppkom. Eftersom ytterbågarna gick utåt kunde de inte heller putsas på ett normalt och bekvämt sätt. Problemen sänker bruksvärdet och hyran. Dessutom kan uppvärmningskostnaden förväntas stiga p g a kalldraget. Den sammanlagda kostnaden (i 1983 års prisnivå) beräknades därför till:

<input type="checkbox"/> dyrare renovering	50 000 kr
<input type="checkbox"/> nuvärde av extra målning/10 år	75 000 kr
<input type="checkbox"/> sänkt hyresvärde ca 5000 kr/år	100 000 kr
<input type="checkbox"/> höjd uppvärmningskostn. 4 000/år	80 000 kr
Summa merkostnader ca	305 000 kr

Exemplet kan även illustrera att det ur ekonomisk synpunkt är viktigt att ej föreskriva fler skyddsbestämmelser än vad som är oundgängligen nödvändigt för att uppnå det avsedda syftet.

Ersättningar enligt 14:8 utgår ju endast om skadan i fråga överstiger den i paragrafen angivna kvalifikationsgränsen. Då det gäller rivningsförbud eller vägrat rivningslov utgår som tidigare angivits ersättning endast för den skada som överskjuter nämnda gräns, medan skada på grund av skyddsbestämmelser utgår till fullo, så snart den överstiger gränsen. Vid bedömning om gränsen är uppnådd skall också tidigare beslut under en 10-årsperiod bakåt enligt 14:8 och vissa andra lagrum beaktas. Vissa konsekvenser av denna s k ackumuleringsregel kommer att beröras i nästa kapitel.

Om beslut enligt 14:8 medför att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten kan ägaren kräva att kommunen löser den. I detta fall utgår ersättning enligt expropriationslagens regler och utan beaktande av regeln i 14:10 att man vid ersättningsberäkningen skall bortse från förväntningar om ändring av markanvändningen. Inte heller skall i detta fall någon reduktion av ersättningen ske utan löseskilling beräknas efter fulla marknadsvärdet.

3.3 Ersättning enligt övergångsreglerna i 17:8

Utformningen av dessa övergångsregler har behandlats i föregående kapitel. De är i och för sig inte i första hand utformade med tanke på en bevarandesituation utan för det fallet att man genom planändring begränsar en existerande men ej tillfullo utnyttjad bebyggelseområde. Eftersom detta emellertid kan ske i syfte att bevara ett bebyggelseområde, kan regeln få intresse även i detta sammanhang och under den begränsade tid den äger sin giltighet.

Genom hänvisning till 14:9 har angivits att själva ersättningsberäkningen liksom i de ovan behandlade fallen skall följa expropriationslagens principer, om inget annat sägs. I ett hänseende kan emellertid värderingen ske på annat sätt.

Enligt huvudregeln skall ersättningen beräknas ur skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet att upphäva eller ändra planen. Fastighetens marknadsvärde före beslutet skall därvid bestämmas med hänsyn till såväl de planförhållanden som de ersättningsprinciper som gällde vid lagens ikraftträdande.

Sistnämnda regeln innebär bl a att i den mån det fanns ett nybyggnadsförbud fram till utgången av juni 1987 skall man som regel bortse från detta med stöd av den s k influensregeln i 4:2 expropriationslagen. Man skall m a o utgå från det marknadsvärde som gällt om man fått bygga fritt i enlighet med den äldre planen, vilket i detta fall torde ligga högre än det faktiska dåtida marknadsvärdet.

Om kommunen begär det kan emellertid en helt annan beräkningsgrund tillämpas. Enligt 3:e st i 17:8 kan värdet före maximeras till ett belopp som motsvarar vad som enligt anvisningarna till 36 § kommunalskattelagen får dras av vid beräkning av realisationsvinst av fastighet (det s k omkostnadsbeloppet), sålunda det värde man vid ersättningstidpunkten skulle kunna sälja fastigheten för utan att någon skattepliktig realisationsvinst uppkommer. Bestämmelsen infördes på förslag av bostadsutskottet, som ansåg att det var naturligt att med skada i detta sammanhang avses den värdeminskning som fastighetsägaren får bära i förhållande till värdet av vad han en gång betalat för fastigheten, omräknat till nutid.

Då det åter gäller uppskattningen av värdet efter skall detta bestämmas efter vanliga grunder och med hänsyn till den markanvändning som gäller efter ändringen eller upphävandet av planen. Rent praktiskt kan dock detta värde ofta vara diskutabelt, speciellt i ett läge där planen upphävts men där det finns en förväntan att marken i en ny plan skall tillerkännas bebyggelse rätt.

Utöver ersättning för minskat marknadsvärde torde också ersättning för eventuell övrig skada kunna ifrågakomma i likhet med vad som gäller enligt expropriationslagen (jfr Didón et al sid 742)

Avses ny planläggning av området, kan förvärv av fastigheten bli aktuellt för kommunen i framtiden. För att undvika risken att kommunen först får betala ersättning för skada och senare ersättning för fastigheten har kommunen medgivits rätt att lösa fastigheten om rättsinnehavaren väcker talan om ersättning. Detta torde i sig verka hämmande på viljan att begära ersättning från fastighetsägarens sida. Risken att "förlora" fastigheten kan komma att innebära att endast uppenbara värdeminskningar verkligen leder till ersättningsanspråk.

Tillämpningar och konsekvenser av 17:8 har närmare belysts genom en serie exempel i en byggforskningsrapport (R48:1987: Garantiregeln, ekonomiska och rättsliga effekter av övergången vid ny plan- och bygglag) samt i rapport 1989:1 från lantmäteriverket.

Planändringar som leder till ersättningskrav torde sällan genomföras före 1 juli 1992. De kan emellertid framtvingas därefter genom att fastighetsägaren ansökt om bygglov före nämnda datum för att ej försitta sin ersättningsrätt.

4. MÖJLIGHETER ATT BEGRÄNSA ERSÄTTNINGSSKYLDIGHETEN

En av de viktiga målsättningarna i samband med PBL har otvivelaktigen varit att öka möjligheterna att bevara värdefull bebyggelse. Från kommunal synvinkel vill man naturligtvis trygga bevarandet med så små ersättningskostnader som möjligt. En viktig fråga är därför vilket spelrum man har inom det antagna regelsystemet att påverka ersättningsnivån vid en viss skyddsnivå beträffande bebyggelsemiljön.

Fyra möjligheter att minimera ersättningarna skall beröras:

- genom anpassning av gällande plan,
- genom val av förbud och bestämmelser,
- genom förhandling,
- genom exploateringssamverkan.

4.1 Ersättningsbegränsning genom anpassning av plan

Ersättning för vägrat rivningslov, rivningsförbud och skyddsbestämmelser kan endast i begränsad grad minskas genom förändringar i gällande planer. Avgörande för ersättningsberäkning är nämligen som förut angivits den principiella rätten att efter rivning återuppföra "en i huvudsak likadan byggnad" d v s en byggnad med samma användningssätt och i huvudsak lika stor bruttoarea som den tidigare byggnaden (eller med en annan formulering "med en byggrätt som motsvarar den befintliga byggnaden"). Om gällande plan anger mindre byggrätt än vad befintlig byggnad representerar skulle visserligen enligt departementschef och bostadsutskott någon ersättning inte utgå för att en ny byggnad vid återuppförande blir mindre än den gamla. Som framgår av avsnitt 3.2 hävdar emellertid Diddón et al en annan mening, eftersom återuppföranderätten inte är knuten till gällande detaljplan och inte heller utsläcks genom eventuella q- eller Q-bestämmelser i denna.

I ett viktigt hänseende kan emellertid en planändring begränsa ersättningarna, i varje fall om den sker efter den tidpunkt då övergångsbestämmelserna i 17:8 förlorat sin giltighet. Inom äldre områden förekommer det sålunda relativt ofta, att vissa fastigheter ej till fullo utnyttjat den av detaljplanen medgivna byggrätten. Genom en planändring eller genom ett upphävande av planen, ev. följt av områdesbestämmelser eller en ny detaljplan, kan en anpassning ske till faktiskt existerande förhållanden. Frågan om ersättning även för överskjutande byggrätt blir därigenom inte aktuell.

I och med att numera ändring i detaljplan har underlättats, torde det ofta bli denna väg man väljer, i varje fall om huvudsyftet är att låsa byggnaderna till nuvarande placering, utformning och utnyttjande. Önskar man emellertid också därutöver ett antal förändringar inom planområdet kan det kräva ett betydande utredningsarbete för att med säkerhet fixera dessa under planens genomförandetid. Ett enklare och snabbare alternativ kan då vara att upphäva den tidigare planen och införa områdesbestämmelser. Genom detta

förfarande försvinner den överskjutande byggrätten samtidigt som man kan tillgodose de väsentligaste bevarandeönskemålen även om mindre bebyggelseförändringar släpps fram i samband med lovprövning. Områdesbestämmelserna ger också möjligheter att utvidga lovplikten. I stadsbygd är det dock frågan om reglerna i PBL 5:1 inte gör att ny detaljplan ändå måste upprättas innan det kan bli aktuellt med eventuellt ny bebyggelse.

Hur i övrigt samspillet mellan planbestämmelser och andra bevarandemöjligheter kan användas för att begränsa ersättningsnivån skall diskuteras i följande avsnitt.

4.2 Ersättningsbegränsning genom förbuds- och bestämmelseval

En första utgångspunkt i detta fall är att införande av ersättningspliktiga förbud och bestämmelser skall undvikas om liknande effekt kan åstadkommas på annat sätt.

Som tidigare behandlats ger PBL 3 kap ett grundskydd åt värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer. Hänsyn och varsamhet skall tillämpas vid nybyggnad (3:1), vid tillbyggnad, ombyggnad och annan ändring av byggnad (3:10) liksom vid underhåll (3:13). Vid särskilt värdefull bebyggelse skärps kravet till att den ej får förvanskas (3:12) och att den skall underhållas så att särarten bevaras (3:13). I första hand skall dessa krav tillgodoses utan legala förbud och bestämmelser och därmed också utan särskilda ersättningskrav. En synnerligen märklig byggnad kan slutligen förklaras som byggnadsminnesmärke enligt KML. De skyddsregler som finns framgår av fig 5.

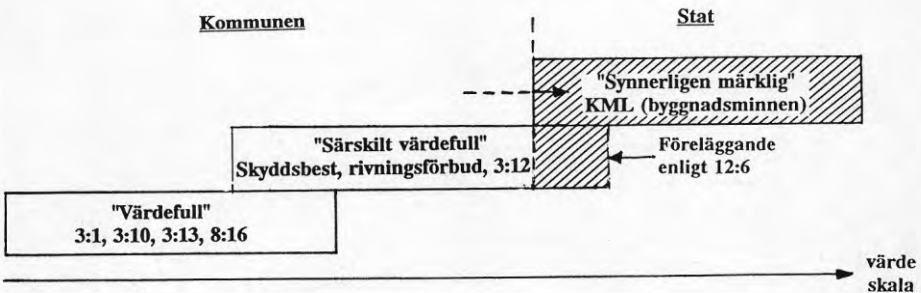


Fig 5. Skyddsregler för bevarandevärd bebyggelse.

I princip gäller dessa krav även för åtgärder som inte är lovpliktiga. Men självklart är de svårare att övervaka när lovplikt inte föreligger.

Ekonomibyggnader för jord- och skogsbruksändamål utanför detaljplan får sålunda uppföras utan bygglov. Bygglov behövs endast om de skall inredas för ett väsentligt annat ändamål. I övrigt gäller generellt för alla byggnader att underhållsåtgärder är undantagna om det inte är fråga om att inreda byggnaden för väsentligt annat ändamål eller att avsevärt påverka planlösning, bärande delar, eldstäder, rök- och ventilationskanaler, vatten och avlopp eller hissar. Inom detaljplan krävs dock lov för att färga om byggnader eller byta fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial samt att göra andra ändringar av byggnader som avsevärt påverkar deras yttre utseende liksom att sätta upp eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar. Å andra sidan är ytterligare åtgärder bygglovsfria beträffande en- eller tvåbostadshus såsom egna va-installationer, invändiga ändringar med vissa undantag, omfärgning av huset om byggnadens karaktär inte ändras väsentligt, uppförande av skyddade uteplatser, skärmtak och två mindre komplementbyggnader under vissa villkor. Utanför samlad bebyggelse blir för dessa bostäder även mindre till- och komplementbyggnadet (längre från gräns än 4,5 meter) och åtgärder som avsevärt påverkar planlösning, bärande delar, eldstäder, kanaler och va bygglovsfria. I detaljplaner eller områdesbestämmelser kan kommunen ytterligare minska bygglovsplikten. Viktigare i detta sammanhang är emellertid att lovplikten också kan ökas, varom mera nedan.

För de bygglovspliktiga åtgärderna kan nu kommunen i sin tillståndsgivning hävda bevarandekraven enligt PBL:s regler och till de kvalifikationsgränser för skada, som anges i 14:8. Till ledning för bygglovsökande kan kommunen därvid utarbeta rekommendationer för hur åtgärderna skall utföras för att bygglov skall beviljas. I samband med ansökan kan också olika lösningar diskuteras med sökanden.

För icke lovpliktiga åtgärder har fortfarande byggnadsnämnden en allmän informations- och tillsynsskyldighet. Om man sålunda underlåter att i enlighet med reglerna i 3:13 bevara byggnadens funktionsegenskaper och hålla dess anordningar i stånd eller inte håller dess yttre i vårdat skick kan nämnden enligt 10:15 utfärda ett föreläggande att så sker. Om fastighetsägaren trots detta underlåter att vidta åtgärder kan nämnden begära handräckning hos tingsrätt för att få bristerna avhjälpna på den försumliges bekostnad. Men som lagrådet understrukt kan inte utan att skyddsbestämmelser meddelats i områdesbestämmelser eller detaljplan föreläggandet utsträckas så långt att underhållet anpassas till byggnadens särskilda kulturhistoriska värde eller så att dess särart bevaras, eftersom bestämmelsen i 10:15 inte tar sikte på det sätt åtgärden skall utföras på. Enligt lagrådet kan däremot byggnadsnämnden, när en underhållsåtgärd väl har utförts som inte visat sig uppfylla lagens krav förelägga fastighetsägaren att rätta det utförda. Stödet för ett sådant föreläggande finns i 10:12 3 st. och 10:14.

Om kommunen med hänsyn till bebyggelseområdets karaktär vill öka möjligheterna till bevarande utöver normalfallet, kan man som första steg utsträcka lovplikten enligt 8:6 i de hänseenden som tidigare redovisats i avsnitt 2.3.

En sådan utsträckt bygglovplikt kan möjliggöra ett mera flexibelt handlande och en bättre anpassning till speciella förhållanden samt till nya färger, material och metoder än vad som är möjligt genom fastställda skyddsbestämmelser. Den medför inte heller någon ersättningsplikt och kan tillämpas även för mindre kvalificerade miljöer än vad som avses i 3:12. I första hand kan det därför finnas skäl att pröva denna väg.

Ett särskilt problem kan mindre komplementhus, friggebodar, utgöra. Dessa omfattas inte av lovplikt och kan därför uppföras även inom kulturhistoriskt känsliga områden. Vissa möjligheter torde emellertid finnas att i efterhand kräva en anpassning av byggnaden till omgivningen med stöd av reglerna i PBL 10:12 punkt 3 och 10:14 första stycket. Enligt 3:9 andra stycket skall ju bestämmelserna i 3 kap §§ 1-8 tillämpas i skälig utsträckning även för byggnader som får uppföras utan bygglov. Detta har också av departementschefen angetts som motiv för att något särskilt stadgande om förbud mot förvanskning genom bebyggelse inte behövt uppställas (prop 1985/86:1 sid 509). I praktiken torde detta innebära att en störande friggebod inte kan uppföras inom ett känsligt område, även om ett förbud inte kan beslutas på förhand.

En ytterligare precisering av önskvärda åtgärder kan ske genom planbeskrivning eller genom införande av utformningsbestämmelser (hänsyns- och varsamhetsbestämmelser) i detaljplan eller områdesbestämmelser. Man fastslår därvid explicit vad som krävs i bevarandehänseende. Både med hänsyn till den information detta ger markägaren och till den ökade fasthet det medför i lovärenden kan en sådan möjlighet behöva användas. Utformningsbestämmelser medför naturligtvis å andra sidan också en viss minskad flexibilitet i ärendehandläggningen. Några ersättningskrav grundar de ej, förutsatt att det klart markeras att det endast är fråga om hänsyns- och varsamhetsregler.

Som tidigare behandlats ger emellertid inte heller sådana regler ett underlag för att ställa krav som avsevärt försvårar pågående markanvändning. Skulle behovet av åtgärder sträcka sig längre än vad som ryms inom de i 14:8 angivna kvalifikationsgränserna och kan inte frivillig överenskommelse nås med ägaren återstår bara att utfärda skyddsbestämmelser, förutsatt att det rör sig om särskilt värdefull bebyggelse i enlighet med 3:12. I det senare fallet kan naturligtvis skyddsbestämmelser vara motiverade även i övrigt genom att de klargör läget, minskar behovet av diskussioner i de enskilda bygglofallen och ger byggnadsnämnden ökade möjligheter till föreläggande. Därmed finns emellertid också risk för ersättningskrav.

Som tidigare (ävsnitt 2.4) understrukits är det viktigt att man i planer och bestämmelser klart markerar om en viss bestämmelse skall anses som skyddsbestämmelse eller övrig utformningsbestämmelse. Den förstnämnda kan ju utlösa ersättningskrav medan den andra inte gör det.

Skyddsbestämmelser kan alltså bli nödvändiga om man vill säkra ett kvalificerat bevarande av bebyggelsemiljöer. Behovet av att införa rivningsförbud gäller inte i samma utsträckning, eftersom man i stället kan agera genom att vägra rivningslov för värdefull bebyggelse oavsett skadans storlek. Ersättningskrav enligt 14:8 1 st kan ju resas i denna situation. En begräns-

ning är visserligen att rivningslov endast krävs inom område med detaljplan. Kommunen kan dock enligt 8:8 genom områdesbestämmelser utsträcka lovplikten även utanför detaljplan och göra den tillämpbar på t ex fiskelägen, brukssamhällen, kyrkbyar etc, ja även på enstaka byggnader i kulturlandskapet. Normalt behövs rivningslov inte för byggnader eller delar av sådana som ej kräver bygglov, men kommunen kan även i detta avseende bestämma en utökning av plikten. Sådana utvidningar medför i sig ej rätt till ersättning.

Kommunerna kan därför finna det fördelaktigare att gå lovvägen, eftersom i princip samma skydd kan uppnås på detta sätt. Eventuella ersättningar kan då prövas från fall till fall och man har därigenom lättare att bedöma konsekvenser än vid ett mera generellt rivningsförbud. Man riskerar alltså inte att få ersättningskrav annat än i fall där rivningsfrågan verkligen är aktuell. Ett problem i detta sammanhang är emellertid att fråga om ersättning i stället nästan alltid uppkommer vid vägrat rivningslov.

Vad man vinner genom ett rivningsförbud är främst att man får klara riktlinjer för ett område och dessutom får ersättningsfrågan löst i ett sammanhang, om nu detta anses som en fördel. Dessutom kan byggnadsnämnden i så fall med större kraft hävda underhållskravet enligt 3:13. Man får nämligen räkna med att om en fastighetsägare har målsättningen att inom en tioårsperiod riva och bygga nytt sparar han medvetet på underhållet, både av rent företagsekonomiska skäl och därför att detta ger honom ett bättre utgångsläge, då han söker rivningslov. Behovet av betydande upprustning i bevarandeanvägningen ger rivningsalternativet en relativ fördel och ökar därmed förutsättningarna för ersättning vid avslaget rivningslov. Fastighetsägaresidan skulle därmed taktiskt kunna agera på detta sätt. Så länge byggnadsnämnden inte har fattat beslut i rivningsfrågan, kan den å andra sidan ha svårt att förelägga fastighetsägaren att ombesörja fullt underhåll. Om däremot rivningsförbud införs försvinner i stort sett ägarens motiv att eftersätta underhållet, samtidigt som byggnadsnämnden med helt annan kraft kan upprätthålla underhållskravet.

Avser man att utöver rivningsförbud också införa skyddsbestämmelser inom en närmare framtid, kan man dessutom minska eventuella ersättningsstorlek genom att besluta om skyddsbestämmelser och rivningsförbud i ett sammanhang. Förhållandet sammanhänger med de olika kvalifikationsgränserna för ersättning och den s k ackumuleringsregeln i 14:8 4 st.

Det visar sig nämligen att ersättning för skyddsbestämmelser och rivningsförbud eller vägrat rivningslov var för sig och vid olika tillfällen ofta leder till högre belopp än då ersättningsfrågan behandlas samtidigt. I sistnämnda fallet skall man nämligen enligt bostadsutskottets uttalande (BoU 1986/87:4 s 29) sammanräkna skadeeffekterna av skyddsbestämmelser och rivningsförbud samt därefter tillämpa den högre kvalifikationsgränsen, d v s "betydande skada" utan ersättning av skada därunder. Om däremot ersättning för skyddsbestämmelser och ersättning för rivningsförbud eller vägrat rivningslov behandlas separat skall den förra ersättas i sin helhet så snart den passerar den lägre kvalifikationsgränsen "pågående markanvändning avsevärt försvåras". Om vidare i 14:8 4 st nämnd skada under senaste 10-årsperioden drabbat fastigheten men ej eller endast delvis lett till ersättning, skall kvar-

stående skaderest räknas rättsinnehavaren till godo när nya beslut leder till ny skada.

Utfallet enligt dessa bestämmelser illustreras för ett antal olika fall i fig 6 (fallen utgör en vidareutveckling och systematisering av exempel som lämnas i Didon et al sid 682-686).

I fall I antages att beslut med både hög och låg kvalifikationsgräns förekommer, att ingendera typen av skador är hög nog för att passera "sin" kvalifikationsgräns, men att de tillsammans passerar även den högre kvalifikationsgränsen. Vidare jämförs tre tidssekvenser:

- (a) båda bestämmelserna (t ex rivningsförbud och skyddsbestämmelser) beslutas samtidigt,
- (b) "skyddsbestämmelser" beslutas först, "rivningsförbud eller vägrat rivningslov" senare,
- (c) besluten sker i motsatt ordning.

Som framgår av figuren blir ersättningarna lika i fall a och b. Men i fall c medför tillgodoräkandet av tidigare ej ersatt skada att den nya skadan lyfts ovanför den låga kvalifikationsgränsen och därigenom skall ersättas tillfullo. Ersättningen blir då högre i c än i a och b.

I typfall II förutsätts att skadan vid "skyddsbestämmelser" passerar sin egen kvalifikationsgräns, vilket däremot inte är fallet för "rivning". Fortfarande antages båda skadorna tillsammans passera den högre kvalifikationsgränsen. I tidssekvens b, då "skyddsbestämmelser" införs först, kommer skadan av detta att ersättas till fullo. Vid det senare infallande "rivningsförbudet" finns ej någon föregående skaderest att tillgodoräkna och skadan av förbudet enbart kan ej nå upp till sin kvalifikationsgräns. Vid tidssekvens c blir det inte heller någon ersättning för "rivningsförbudet" men däremot full ersättning för "skyddsbestämmelser". De totala ersättningarna är lika för b och c, vilka i sin tur är högre än för a (i detta fall kommer dock sannolikt fastighetsägaren i sin ersättningstalan att bortse från rivningsförbudet och kräva full ersättning för skyddsbestämmelser enbart).

I typfall III förutsätts det omvända att skadan av "skyddsbestämmelser" enbart inte når upp till sin kvalifikationsgräns, men att skadan av "rivningsförbud" är större än sin gräns. Som framgår av figuren blir i detta fall de sammanlagda ersättningarna lika i alla tre tidssekvenserna.

Detsamma inträffar i det ej illustrerade fallet att skadan av båda typerna av bestämmelser passerar sin egen kvalifikationsgräns.

Skulle man nu ändra förutsättningarna så att summan av skadorna kommer att ligga mellan den högre och den lägre kvalifikationsgränsen finner man genom lätt justering av figuren att i typfall I utgår ingen ersättning i sekvens a och b men däremot full ersättning för "skyddsbestämmelser" i c. I typfall II utgår ingen ersättning i a men däremot full ersättning för "skyddsbestämmelser" i b och c (även här kommer dock fastighetsägaren sannolikt att i fall a i sin ersättningstalan bortse från rivningsförbudet och därigenom kunna kräva full ersättning för "skyddsbestämmelserna"). Typfall III kan i detta fall inte inträffa.

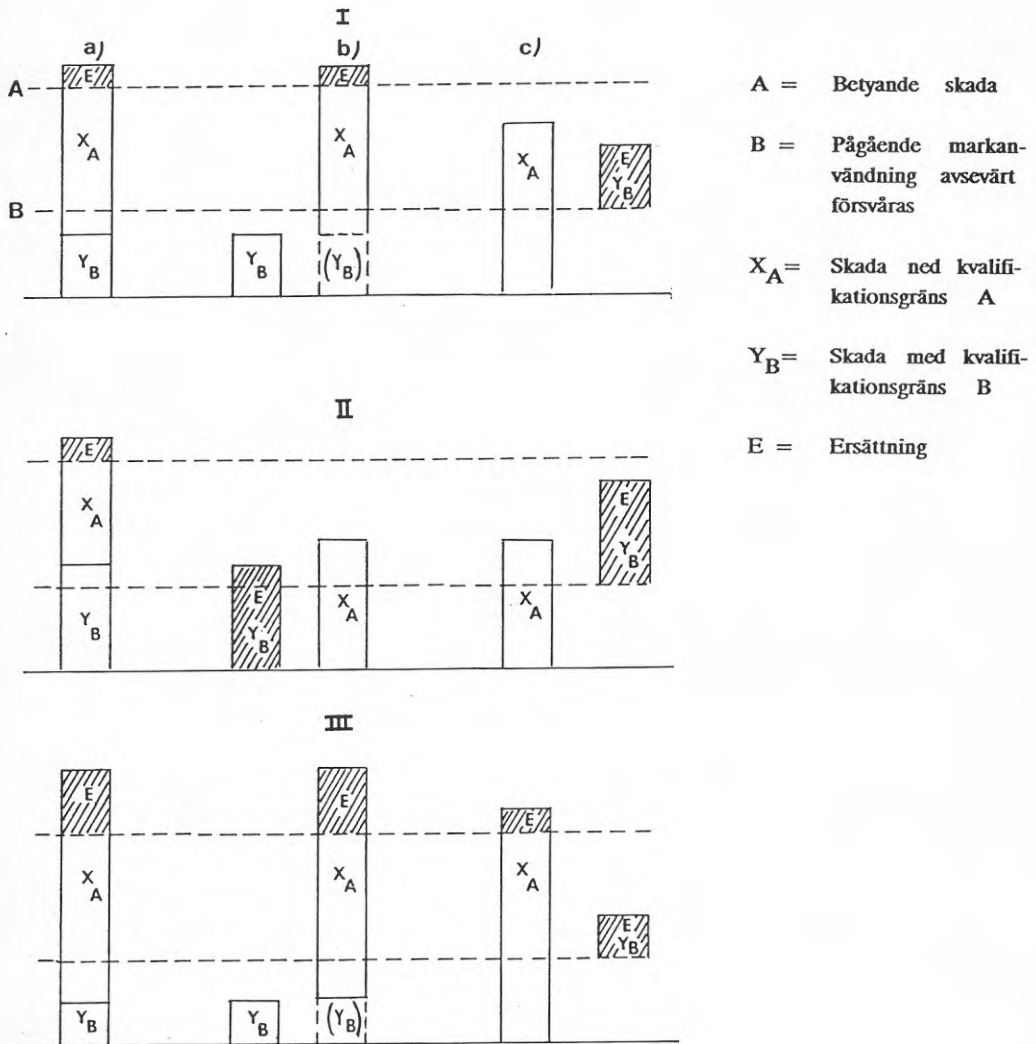


Fig 6. Ersättningarnas storlek enligt ackumuleringsregeln för vissa typfall

Om slutligen summan av båda typerna av skador inte överstiger ens den nedre kvalifikationsgränsen utgår ingen ersättning oavsett tidssekvens. Ut-

fallet kan sålunda illustreras genom följande matris som för de olika förutsättningarna anger om sekvensen b eller c ger lägre (-), samma (=) eller högre (+) ersättning än a.

Typfall/Tidssekvens	Summa skada överstiger övre kvalifik.gräns		Summa skada ligger mellan kvalifik.-gränser	
	b	c	b	c
I	=	+	=	+
II	(+)	(+)	(+)	(+)
III	=	=		

Ovan har därvid förutsatts att skadorna av respektive bestämmelser ej påverkas av varandra utan kan beräknas separat. Även om viss inbördes påverkan kan förekomma och ovanstående relationer därför behöver kontrolleras i det särskilda fallet torde den allmänna slutsatsen kunna dras, att om man söker ersättningsminimum kan det vara bättre att samla olika bestämmelser i ett beslut i stället för att sprida dem inom en 10-årsperiod. Att gå på rivningslovprövning i kombination med beslut enligt 14:8 4 st innebär vanligen en spridning i tiden av åtgärderna och därmed risk för högre ersättning. Bättre för kommunen kan då vara att kombinera eventuella skyddsbestämmelser m m med ett generellt rivningsförbud om kommunen efter analys finner att rivning bör förhindras. Som ovan framhållits torde man därvid hamna på lägre ersättningsnivå också av det skälet att graden av eftersatt underhåll då sannolikt blir lägre vid ersättningstidpunkten.

Ett ytterligare medel att minimera den ersättning kommunen skall svara för är naturligtvis att söka få staten att agera i fall som gäller en synnerligen märklig byggnad eller bebyggelsemiljö. Staten kan besluta om byggnadsminneförklaring enligt KML eller genom att förelägga kommunen att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL 12:6 för att tillgodose ett riksintresse enligt lagen om hushållning av naturresurser mm I dessa fall måste staten svara för eventuella ersättningar eller för inlösen. Om i stället länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område förordnar enligt PBL 12:4 att länsstyrelsen generellt skall pröva lov och förhandsbesked får kommunen svara för eventuell ersättning vid avslag. När ersättning för bevarandeåtgärd utlöses genom ackumuleringsregeln är dock att beakta, att betalningsansvaret faller på den som utlöste ersättningen. Om exempelvis länsstyrelsen utan att ersättning utlösts gett skyddsföreskrifter enligt KML som ej i sig hindrat rivning av byggnad men därefter rivningslov vägras får kommunen svara för hela den ackumulerade ersättningen.

Även om det finns en gradskillnad mellan de bebyggelsemiljöer där KML är tillämplig och där PBL normalt skall användas existerar det i praktiken en överlappning och det kan vara frestande att skjuta över bevarande och ersättningsansvar på den andra parten. I proposition 1987/88:104 med förslag till lag om kulturminnen m m understryker departementschefen (sid 48) att säkerställande av "synnerligen märkliga" byggnader och bebyggelseområden inte helt och hållet bör överlåtas på staten genom en tillämpning av bygg-

nadsminnesinstitutet. Tvärtom understryks i PBL-propositionen (sid 447) vikten av samordning och samverkan mellan stat och kommun i bevarande-frågor. Speciellt då det gäller område av riksintresse kan det finnas en farhåga att en kommun kan underlåta att skydda ett nationellt intresse i förlitan på att staten nödgas meddela planföreläggande och därmed tar kostnaderna. Enligt departementschefen (prop 1985/86:1 sid 377) kan sådana farhågor visserligen ha visst fog för sig, men riksintressena torde i de allra flesta fall i minst lika hög grad vara angelägna kommunala intressen. Planföreläggande får ses som en undantagsföreteelse.

Slutligen skall understrykas att rättegångskostnader i ersättningsmål är en viktig faktor att beakta då en bevarandestrategi skall utformas. Kostnaderna för tvister rörande ersättning enligt PBL 14:8 skall i första hand behandlas efter expropriationslagens regler. Enligt dessa skall kommunen bära såväl sina egna som markägarens kostnader i första instans och ofta nog också i högre instanser. PBL förskriver som tidigare nämnts undantag från denna regel endast då markägare väcker talan utan tillräckliga skäl och uppenbart utan skäligen grund.

Inte minst med hänsyn till ovannämnd regel är det viktigt att det står helt klart vilka planbestämmelser som endast har hänsyns- och varsamhetskaraktär och vilka som är skyddsbestämmelser enligt PBL samt i så fall dessas giltighetsområde. Även om detta är klarlagt är det uppenbart att mycket olika meningar kan råda huruvida kvalifikationsgränserna för ersättning på grund av vägrat rivningslov, rivningsförbud och skyddsbestämmelser har uppnåtts samt hur i så fall skadeberäkningen skall ske. Det finns med andra ord stort utrymme för ersättningsprocesser med de ofta höga rättegångskostnader dessa för med sig.

Stor vikt bör därför läggas vid att söka nå fram till förhandlingsöverenskommelser, i vilka såväl åtgärdernas omfattning som eventuella ersättningar kan regleras. I synnerhet då endast mindre ersättningsbelopp är aktuella måste betydande rättegångskostnader undvikas. Förhandling bör vara huvudlinjen så snart ersättningsfrågor kan aktualiseras.

4.3 Ersättningsbegränsning genom förhandling

Bevarande av byggnader och bebyggelsemiljöer har i vårt land huvudsakligen skett genom förhandling och överenskommelse. Medlen för ersättning i samband med byggnadsminnesförklaring etc har alltid varit mycket begränsade. Vissa bidragsmöjligheter finns dock, se bil 2. Främsta utvägen att åstadkomma ett skydd har därför blivit att efter förhandling överenskomma med ägaren om målsättning och åtgärder. I regel har ingen eller låg ersättning utgått i sammanhanget.

Att det gått att komma så långt förhandlingsvägen sammanhänger naturligtvis med att även ägaren som regel har ett intresse att bevara en byggnads särart och dess anpassning till bebyggelsemiljön. Naturligt nog är så oftast fallet med statliga och andra offentliga byggnader, kyrkor m m, för vilka byggnader också finns särskild lagstiftning. Även då skydd getts i stadsplane-

bestämmelser genom K-, q- eller Q-märkning har det framförallt avsett kommunägda hus. I många fall har emellertid också enskilda ägare haft sådant bevarandeintresse, att de utöver alla sina egna frivilliga insatser också accepterat stadsplanebestämmelser eller överenskommelser om bevarande med de kulturvårdande organen. Vad som därvid avtalats i fråga om ersättning skall enligt 15:5 3 st även gälla gentemot ny rättsinnehavare till fastigheten.

Har exempelvis en q- eller Q-märkning skett i en stadsplan fastställd före PBLs ikraftträdande, har det genom en sådan utmärkning avgjorts att byggnaderna på de berörda fastigheterna skall bevaras. I normalfallet har sådana bestämmelser tillkommit i samförstånd mellan kommunen och fastighetsägaren. Om bestämmelsen innefattar ett förbud att riva byggnaden skall någon ersättning i så fall inte kunna aktualiseras, om kommunen senare vägrar rivningslov för en sådan byggnad (prop. 1985/86:1 s 849). Skulle däremot bestämmelsen inte tillkommit i samförstånd kan enligt Didón et al sid 674 ersättning aktualiseras.

Ett specialfall av förhandling är när kommunen genom frivilligt köp förvärvar respektive fastighet, genomför upprustningsåtgärderna och därefter antingen behåller fastigheten eller åter försäljer denna med bevarandebestämmelser knutna till avtalet. Metoden har ofta praktiserats när det rör sig om bevarandeobjekt av stort lokalt intresse. Även vissa tvångsmedel står härvid till kommunens förfogande, i första hand förköpsmöjligheter men också i någon mån expropriationsmöjligheter.

Självklart bör man även efter tillkomsten av PBL så långt möjligt söka lösa bevarandeproblemen genom förhandlingar mellan de berörda. Även om det nu finns vidare regler om ersättning, gör fortfarande medlens begränsning det angeläget att man genom överenskommelser minskar ersättningsbehov och ersättningsprocesser. Man kan härvid avtala om såväl ersättningsbelopp som helt avstående av ersättning, eventuellt i utbyte mot någon annan förmån. Ett särskilt problem utgör dock bestämmelsen i PBL 15:4 tredje stycket om rätt till ersättning för oförutsedda skador. Det är tveksamt om denna punkt kan förhandlas bort, i vart fall när det gäller privatpersoner.

Upptagande av förhandlingar torde underlättas genom den numera införda regeln i PBL 5:28 a, att kommunen kan förelägga den som förväntas ställa krav på ersättning att inom två månader redovisa sina anspråk. Speciellt där ifrågavarande fastigheter ägs av större byggbolag eller fastighetsägande bolag får sådana förhandlingar ofta karaktär av "ge- och ta-process". Bevarandeåtaganden för en fastighet ställs kanske mot krav på ökad byggnadsrätt för en annan fastighet. Även i detta fall uppkommer en kostnad även om den är dold. Som har framhållits i andra sammanhang använder kommunen då en resurs för att finansiera bevarandet som kanske annars skulle ha använts för andra ändamål eller inte alls. Avgörande för en sådan förhandlings möjligheter och den samhällsekonomiska effekten av dess slutresultat är att det i regel inte är fråga om ett "nollsummespel", där en förmån för en part svarar mot en lika stor nackdel för en annan. Olika parter har olika preferenser, där vad som är av stor vikt för den ene kanske kan uppnås med en mindre offering för den andre.

För utformning av kompromisser och förhandlingsstrategi är det därför väsentligt att aktörerna inte bara kan formulera sina egna prioriteringar utan också har en viss föreställning om den andra partens. Genom en något så när riktig uppfattning om parternas önskemål och den vikt de tillmäter dessa ökar därför förutsättningarna inte bara att uppnå de egna målen med minsta möjliga uppoffringar utan också att nå fram till ett ur samhällsekonomisk synpunkt gynnsamt slutresultat.

Förhandlingsplanering i denna mening har naturligtvis långt ifrån generell användbarhet för att lösa bevarandefrågor. Det förutsätter att en viss fastighetsägare har andra intressen som han kan balansera mot åtaganden att skydda en värdefull bebyggelsemiljö. Men den har mer och mer både hos oss och i andra länder kommit att användas som ett redskap för att nå önskade mål utan stora kostnader för det allmänna. Ämnet kommer emellertid inte att behandlas närmare här.

En speciell typ av förhandlingsplanering skall dock behandlas, nämligen den som kan ske enligt 1987 års lag om exploateringssamverkan. Den är ännu oprövad i bevarandesammanhang men har sådana latenta möjligheter att en presentation och diskussion är motiverad.

4.4 Ersättningsbegränsning genom exploateringssamverkan

Lagen om exploateringssamverkan, ESL, erbjuder en metod för samverkan mellan fastighetsägare vid bebyggelseutveckling, som samtidigt innehåller en modell för en "rättvis" utjämning av kostnader och fördelar dem emellan. Inte minst den sistnämnda kan vara av intresse om man exempelvis inom ett kvarter å ena sidan vill acceptera en ökad byggrätt eller kommersialisering av vissa fastigheter, å andra sidan önskar bevarande av värdefull bebyggelse med de kostnader detta kräver.

Enligt lagen om exploateringssamverkan (ESL) får beslutas att ägare till fastigheter inom ett område i samverkan skall vidta de åtgärder som behövs för att ställa i ordning viss mark för bebyggelse och för att utföra sådana anordningar som behövs för bebyggelsen. Frågor om exploateringssamverkan prövas vid förrättning som handläggs av fastighetsbildningsmyndigheten. En förutsättning för samverkan är att kommunen först genom områdesbestämmelser eller detaljplan beslutat att sådan får ske.

Samverkan får i övrigt inte beslutas om:

- ändamålet lämpligen kan tillgodoses på annat sätt,
- olägenheterna överväger de fördelar som kan vinnas,
- ägarna mera allmänt motsätter sig samverkan och har beaktansvärda skäl för detta.

Deltagandet är frivilligt såtillvida att den som äger mark inom samverkansområdet får delta om han begär det. Dock kan övriga delägare begära att mark som är belägen inom samverkansområdet men ej deltar helt eller delvis inlöses förutsatt att

- den omfattas av detaljplan som antagits efter exploateringsbeslutet,
- det framgår av planen att den skall genomföras enligt ESL,
- marken behövs för att genomföra exploateringen enligt planen.

Under samma villkor kan ägaren till marken kräva inlösen. Berörd fastighetsägare eller kommunen kan ansöka om exploateringsförrättning. Utan särskild ansökan får vid förrättningen även behandlas åtgärder enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen eller ledningsrättslagen, om de är av betydelse för exploateringen. Förrättningsmannen skall i samråd med saksägarna utreda förutsättningarna för och de ekonomiska konsekvenserna av exploateringssamverkan och skall också ombesörja de tekniska utredningar och värderingar som behövs. Samråd skall ske med byggnadsnämnden och vid behov också med andra myndigheter.

Vid förrättningen skall bl.a. bestämmas grunderna för fördelning av kostnader och fördelar. Andelstalet för en fastighet skall bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till arealen av den för exploatering tillgängliga marken, men fastighetsägarna kan gemensamt överenskomma om andra grunder. Sådana torde närmast bli aktuella i innerstadsområden. Andelstalen skall inte bara avgöra den ekonomiska fördelningen utan också vara grunden för tilldelning av mark för enskilt bebyggande. Avvikelser i detta hänseende får emellertid ske och kan ersättas i pengar. Marköverföringar ingår som ett normalt inslag i exploateringssamverkan men får inte omfatta mark på vilken det finns en byggnad, som står i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplan.

Ovanstående regelsystem torde vara mest naturligt att tillämpa på exploatering i traditionell mening med utökning av byggrätter. Det synes emellertid även mycket väl kunna komma till användning för att genomföra en bevarandeplan, så länge denna också innehåller sådana element av intensifierad användning så att så väl lönsamhetskravet ovan som kravet på att syftet med samverkan är att iordningställa mark för bebyggelse uppfylls. I bilaga 3 återges ett exempel på en situation, där exploateringssamverkan skulle kunna vara ett lämpligt sätt att lösa problemen.

Situationen i detta exempel är att en markägare önskar riva och bygga nytt i ett innerstadsläge. Önskvärt är emellertid att bebyggelsen bevaras och upprustas inom hela kvarteret. Fasaderna bör bibehållas och reoveras, medan däremot en viss inre omvandling till kommersiella lokaler kan accepteras och även väl motiveras i det centrala läget. Ombyggnad efter dessa linjer skulle kunna bli lönsam för vissa fastigheter också med upprätthållande av bevarandekraven. Men vinsterna fördelar sig ojämnt inom kvarteret. För att möta den intensifierade användningen krävs också anordning av parkerings- och lagringsutrymmen liksom iordningsställande av gårdsutrymmen.

I exemplet blir emellertid nämnda anordningar inte ekonomiska i sig själva och kan sålunda inte lösas med anläggningslagen vid bibehållande av befintlig plan. Först efter planändring och ombyggnad uppkommer en total vinst. Om kommunen kopplar ny plan till beslut om exploateringssamverkan, har man fått en mekanism för att samordna den totala upprustningen av kvarteret mellan olika fastigheter, integrera inre ombyggnad med yttre an-

läggningar, utjämna den ekonomiska effekten av såväl ombyggnads- som bevarandeåtgärder mellan fastigheterna samt därigenom förhoppningsvis nått det önskade målet utan särskilda ersättningar för vägrat rivningslov och skyddsbestämmelser. Att införa även skyddsbestämmelser i planen och att reglera ersättningarna för dessa i samband med exploateringsamverkansförordningen torde förutsätta avtal mellan såväl fastighetsägarna sinsemellan som mellan dessa och kommunen.

Förutsättningen för att nå så långt är att totalprogrammet är lönsamt. Man kan säga att man genom att tillämpa exploateringsamverkan kan vidga utrymmet för förhandlingsplanering. Det är inte längre nödvändigt att förhandla fram planer där plus överskrider minus för varje enskild fastighetsägare. Det räcker om så är fallet för det berörda kollektivet. Sedan ger lagen en mekanism för utjämning inom detta.

Det är sannolikt så man i första hand bör se på ESL i bevarandesammanhang: att vara en bas för förhandling av en helhetslösning, att ge en modell för "rättvis" fördelning av fördelar och olägenheter samt att underlätta erforderliga gränsjusteringar och gemensamma anläggningar.

Det kan slutligen förtjäna att understrykas i detta sammanhang, att ESL begränsar sig till iordningsställande av mark för exploatering inklusive iordningsställande av erforderliga anläggningar men inte inkluderar byggnadsåtgärder därutöver. I princip faller dessa på den enskilde fastighetsägaren. Men detta hindrar inte att man i fördelningskalkylerna räknar med specifika kostnader även för enskilda åtgärder - i vart fall då fastighetsägarna träffar överenskommelse om detta. Först genom en sådan totalkalkyl kan man få fram en rättvisande vinst. I det bilagda exemplet har målsättningen sålunda varit att göra en totalkalkyl och en totalfördelning.

Sammanfattningsvis skulle exploateringsamverkan ur bevarandesynpunkt vara tillämplig inom områden med kulturhistoriskt intressant bebyggelse under följande förutsättningar:

- Möjlighet finns att genom rivning och/eller nybyggnad (ombyggnad) förändra bebyggelsen, dvs ESLs krav på att syftet med samverkan är att iordningställa mark för bebyggelse är uppfyllt.
- Fördelarna av planändring och övriga åtgärder överväger olägenheterna.
- Ägarna accepterar en utjämning av vinster och förluster inom området samt träffar avtal sinsemellan om grunden för vinstfördelningen.
- Kommunen och samtliga berörda fastighetsägare träffar avtal om erforderliga bevarandeåtgärder.

De sistnämnda två förutsättningarna lär ofta kunna uppfyllas om kommunen uppställer den som villkor för planändring och åtgärds paket.

Fördelen för fastighetsägarna med exploateringsamverkan skulle under dessa förutsättningar vara en rättvisare vinstfördelning och att de får en fast organisation, som svarar för iordningsställandet av mark för bebyggelse och som, bortsett från de individuella avtalen med kommunen om skyddsbestäm-

melser, sköter kontakterna med kommunen. Fördelen för kommunen består framför allt i att man utan ersättningar och rättegångskostnader får till stånd både en viss exploatering och önskvärda skyddsbestämmelser.

5. FOU-VERKSAMHET INOM OMRÅDET

Som understrukits i kap 1 har PBL i ett antal olika hänseenden medfört en delvis ny situation då det gäller bevarandefrågor. Man kan därför i mindre grad basera sig på tidigare tillämpningserfarenheter. Problemen rörande juridiska tolkningsfrågor, ersättningskalkyler och möjligheterna att överblicka konsekvenserna av olika bevarandeåtgärder har ökat. Det finns därför också behov av en bredare kunskapsbas i ett antal olika hänseenden.

Frågan om vilka FoU-insatser som framförallt erfordras kommer att diskuteras på ett par konferenser. Nedan skall därför bara ges exempel på områden som skulle kunna vara av intresse i sammanhanget. De behandlas under rubrikerna

- fördjupad rättslig analys
- fördjupad ekonomisk analys
- systematisering av erfarenheter
- finansierings- och organisationsformer

5.1 Fördjupad rättslig analys

Den nya lagstiftningen är i högre grad än tidigare byggd på att bevarande av värdefulla bebyggelsemiljöer sker på tre plan, nämligen

- genom allmänna krav på hänsyn och varsamhet,
- genom bygglov, rivningslov och marklov,
- genom rivningsförbud och skyddsbestämmelser.

Den förstnämnda gruppen av åtgärder, där bevakningen till stor del sker genom bygglov, föranleder normalt inga ersättningskrav. Det gör inte heller ett avslaget bygglov. Övriga kan däremot leda till ersättning. Det blir därmed viktigt att få en så klar avgränsning som möjligt mellan de olika planen och mellan icke ersättningspliktiga och ersättningspliktiga åtgärder. För närvarande finns det i praktiken en bred övertäckning och kommunerna rör sig ofta i gråzoner mellan olika typer av åtgärder.

Sådana gråzoner finns också i andra sammanhang. En sammanhänger med gränsdragningen mellan vad som huvudsakligen är ett statligt ansvar och bör bekostas med statliga medel och vad som huvudsakligen är ett kommunalt ansvar. Oklarhet på denna punkt kan leda till inaktivitet hos båda parter och verka som en hämsko på ett effektivt samarbete mellan statliga och kommunala myndigheter.

För att minska dessa övertäckningszoner och få fram klarare riktlinjer erfordras bland annat en djupare analys av ett antal begrepp i lagen. Dit hör gradering av byggnader och bebyggelseområden med uttryck som "synnerligen märklig", "särskilt värdefull" och "värdefull". Dit hör innebörd av uttryck som "betydande skada", "pågående markanvändning", "avsevärt försvårande av sådan" och "berörd del av fastighet", vilka har avgörande betydelse för fast-

ställande av kvalifikationsgränser för ersättning. Dit hör också bl.a. närmare innebörd av nyckelord för hänsynskravet såsom "får inte förvanskas", "i huvudsak bevaras", "anpassas till byggnadens värde", "särart bevaras" etc

Till stor del får naturligtvis en sådan analys falla tillbaka på lagens förarbeten som dock endast tar upp vissa aspekter. Eftersom regelverket i mycket är nytt är rättspraxis på många punkter ringa eller saknas helt. Ofta har dock PBL rötter bakåt och faller tillbaka på äldre praxis rörande hantering av byggnadsminnen och värdefulla miljöer liksom på begrepp som använts i andra lagar, exempelvis "avsevärt försvårande av pågående markanvändning". Erfarenheter om rättstillämpning och tolkning kan då analogivis hämtas därifrån.

Även i andra avseenden förekommer behov av rättsliga analyser. Exempelvis finns det oklarheter om hur långt förhandlingsplanering, överenskommelser mellan fastighetsägare och kommun eller exploateringsmyndighet kan drivas. I vilken utsträckning är ESL tillämplig, skulle en lagändring kunna öka användbarheten? Vad kan rimligtvis stadgas i exploateringsavtal avseende bevarandebestämmelser, hur långt kan fastighet tvingas in i samverkan etc?

I hög grad använder PBL uttryck av bedömningskaraktär och utan formell exakthet. Juridisk analys och tolkning av dem blir därför alltid något spekulativa. Även om man inte skall vänta att sådan FoU-verksamhet leder fram till säkra svar, skulle den förhoppningsvis kunna minska nuvarande osäkerhetsmarginaler.

I avsnitt 2.5 har understrukits att ersättningsreglernas utformning i PBL i många hänseenden är oenhetliga, svårtillämpade och ger ett utfall som kan vara svårt att förutse. Till stor del därför har de ännu heller inte tillämpats trots att det nu gått mer än fyra år sedan lagens tillkomst. En total översyn vore därför önskvärd innan reglerna stelnat i tillämpningsföreskrifter och rättspraxis.

5.2 Fördjupad ekonomisk analys

Ett problem då det gäller beräkning av rättsinnehavares skada vid införande av rivningsförbud eller skyddsbestämmelser är att kalkylen å ena sidan skall vara tillförlitlig, å andra sidan bör vara relativt enkel. Bristen på tillförlitlighet riskerar man att fatta felaktiga beslut och kanske förorsaka kommunen långt större ersättningsbelopp än vad man räknat med. Men å andra sidan är det en praktisk omöjlighet att i en prognos rörande möjligt utfall av mera generella bestämmelser göra individuella och sofistikerade förkalkyler för alla de berörda fastigheterna. När ersättningsfrågan väl kommer upp till domstolsbedömning är läget ett annat.

En väg att förena krav på tillförlitlighet och enkelhet är att så långt möjligt normera kalkylerna. Exempel på detta har vi i många andra sammanhang där en massbehandling av berörda fastigheter kan bli aktuell - exempelvis ersättningar för vägintrång, kraftledningsintrång etc. Olika utredningsarbeten har här resulterat i förslag till viss standardisering av val av kalkylmetoder och kalkylkomponenter som t. ex. val av kapitaliseringsränta. Arbetet har i

dessa fall skett i samråd mellan resp. statliga institutioner och närmast berörda intresseorganisationer. Man har kanske inte varit överens i alla hänseenden och inte heller har man kunnat garantera att normerna accepterats i ett speciellt tvistefall. Men erfarenheten visar att de i mycket hög grad minskat antalet domstolsärenden, förenklat förhandlingsarbetet och gjort ersättningsnivån förutsägbar. Inte minst det sista är väsentligt när man skall väga olika alternativ mot varandra.

Även då det gäller ersättningskalkyler avseende bevarandeåtgärder och tillämpningen av 14:8 vore det önskvärt med en FoU-insats, som eventuellt kunde resultera i vissa standardnormer eller i varje fall bilda bas för ett förenklat kalkylerande. Målsättningen för ett sådant arbete kunde vara att nå en samsyn dels rörande ersättningskalkylens principiella uppläggning, dels rörande viktiga kalkylkomponenter som kapitaliseringsränta, tidshorisont, relationen mellan ändringar i nettoavkastning och marknadsvärde samt dettas påverkan av en höjd bevarandestandard, dels också olika grunddata som exempelvis normala kostnadshöjningar genom olika typer av skyddsbestämmelser. Med ett sådant underlag bör det vara möjligt att förena önskemålet om en i stora drag rättvisande kalkyl med kravet på enkelhet.

5.3 Systematisering av erfarenheter

Ett problem rörande ersättningsberäkningar är ofta att man i den enskilda kommunen saknar erfarenhet om vad en viss typ av bestämmelser verkligen kostar, exempelvis underhållsbestämmelser som syftar att bevara olika värdefulla detaljer på och i en byggnad såsom ornament, stuckaturer, dörrar, fönster, snickerier etc. Inom landet finns en betydande erfarenhet på området, men den är knappast systematiserad på ett för de kommunala tjänstemännen lättillgängligt sätt. Om det gäller närmast antikvariska frågor kan man självfallet söka råd hos länsorganens expertis. Men för det mer vardagliga arbetet vore det värdefullt med en bank av nyckeldata, som framförallt redovisade erfarenheter om vilka normala merkostnader som försakas av olika typer av skyddsbestämmelser och andra bebyggelsebevarande åtgärder.

En annan typ av erfarenhetsåterföring vore en bättre kunskap om intressanta praktikfall. Vilka invändningar har framförts mot olika bevarandeåtgärder, vilka typer av skador har hävdats, vilka ersättningar har framräknats och hur har dessa bedömts, i processammanhang eller eljest? En viss överblick torde finnas hos läns- och centrala myndigheter. Men det är tveksamt hur stor kunskap man har om denna erfarenhet på kommunal nivå, liksom det också är tveksamt om intressanta praktikfall regelmässigt förmedlas från de enskilda kommunerna till högre nivåer. Erfarenheter efter PBLs införande må vara begränsade. Men analogivis kan en del av praktikfallen dessförinnan fortfarande vara intressanta, både avseende tillämpningar av byggnadslagen m m och av byggnadsminneförklaringar och skyddsföreskrifter i samband därmed. En inventering och sammanställning av praktikfall - via enkäter med efterföljande materialinsamling eller på annat sätt - skulle därför kunna vara en angelägen FoU och informationsuppgift.

Ett annat sätt att nalkas verkligheten är att studera pilotfall. Dessa behöver inte nödvändigtvis vara helt autentiska utan kan i viss grad konstrueras, men bör helst ha en utgångspunkt i verkligheten. Frågeställningen skulle därvid främst gälla konsekvenserna av vägrade rivningslov eller införda rivningsförbud eller skyddsbestämmelser inom ett område. De sakliga följderna skulle belysas, förslag till skadeberäkningar tas fram och ersättningsnivåer diskuteras samt de juridiska aspekterna analyseras. Säkerligen skulle ett antal sådana pilotfall med analys av deras fastighetsekonomiska konsekvenser kunna vara ett stöd, både för beräkningar i ett enskilt fall men också för en överslagsmässig belysning av vilka faktiska ersättningsnivåer som kan bli aktuella vid vissa givna förutsättningar.

5.4 Finansierings- och organisationsformer

Möjligheterna att tillämpa mera kvalificerade bevarandeåtgärder är i högsta grad avhängiga av att medel står till förfogande för att bekosta dessa. PBL gav möjligheter till ett ökat skydd av byggnader och bebyggelsemiljöer. Men en förutsättning för detta var att lagen samtidigt vidgade ersättningsmöjligheterna. Som framhållits av bl a riksantikvarieämbetet kommer bevarande av värdefulla bebyggelsemiljöer att kosta pengar i framtiden och måste också få lov att kosta. På något sätt måste detta finansieras. Till en del faller kostnaderna på kommunerna. Det gäller alltså för dessa att finna former för att budgetera och finansiera en sådan verksamhet.

Den kommunala ekonomin är emellertid ofta ansträngd, och risken finns att kostnadskrävande bevarandeåtgärder blir eftersatta. Stöd av olika slag kan krävas. Riksantikvarieämbetet har lanserat begreppet "kulturmiljöfonder" som ett uttryck för det behov som föreligger. Som ett steg på vägen föreslog ämbetet att ett anslag för statligt stöd till kommunal säkerställandereglering skulle ställas till kulturmiljövårdens förfogande.

Behov kan föreligga att närmare utreda hur sådana "kulturmiljöfonder" skulle finansieras och hur sedan stödverksamheten skulle organiseras. Utöver rena statsanslag skulle exemplevis avgiftsfinansiering kunna diskuteras. Det vore inte orimligt att tänka sig att den som fick rätt att bygga flerfamiljshus eller lokaler också finge avstå en viss exploateringsavgift för bevarandeändamål. Man kan säga att detta i viss mån vore en utvidgning av förhandlingsplanering: för att få en önskad byggrätt måste man lämna viss kompensation i andra former. Där denna inte kan kopplas till det aktuella projektet skulle ett bidrag till generell fonduppbyggnad kunna komma ifråga. Av intresse är också en utveckling av hittillsvarande möjligheter för enskilda att få bidrag eller fördelaktiga lån till kostnadskrävande bevarandeåtgärder i samband med ombyggnad. Över huvud taget vore det önskvärt med en översyn av hur reglerna för de statliga bostadslånen påverkar eller bör påverka bevarandesituationen. Skattefrågor är givetvis också av intresse i sammanhanget, inte minst hur avdragsbestämmelser skall kopplas till bevarandeinsatser. Ett exempel på hur en förändring av skattebestämmelser kan verka är effekten av att mangårdsbyggnader på jordbruksfastigheter fortsättningsvis skall likställas

med övriga bostadsfastigheter i beskattningshänseende. Underhållskostnaderna blir därmed inte längre avdragsgilla i jordbruksföretaget. Följden har blivit att den ekonomiska basen för bevarande av jordbrukets kulturbyggnader - speciellt slott och herresäten - i stor utsträckning försvunnit. Hur skatteregler kan utformas för att ge positiva bevarandeeffekter är därför av intresse att studera.

I kulturminnesvården är många parter inblandade och ansvaret ligger som förut sagts på många händer. Det kan därför finnas behov att närmare utreda hur olika samverkansformer bäst skall utvecklas. I PBL- och KML-propositionerna har departementschefen understrukt behovet av samordning och samarbete för bevarande men har inte närmare gått in på i vilka former detta bör ske. Hur skall exempelvis en serviceverksamhet från centrala och regionala kulturvårdande organ till kommunerna bäst kunna organiseras? Hur skall man finna bra former för att i gemensamt samråd särskilja objekt, där staten tar huvudansvaret och objekt där kommunen tar över? Kan gränsdragningen avdramatiseras genom ett graderat stöd från "kulturmiljöfonder"?

Bevarandeinsatser i betydande skala på kommunal nivå är i de flesta kommuner en relativt oprövad verksamhet. I kanske alltför hög grad har diskussioner kring organisationen koncentrerats mot centralt plan och länsplan. Skall PBLs intentioner i bevarandehänseende verkligen utnyttjas vore det också klokt att genom vidgade studier och försöksverksamhet söka sig fram till lämpliga lokala organisations- och verksamhetsformer.

BIL 1. KALKYLHORIZONT OCH KALKYL RÄNTA I ERSÄTTNINGSBERÄKNINGAR

Val av kalkylhorisont och kalkylränta har endast översiktligt berörts i avsnitt 3.1 av huvudtexten. Här skall dessa frågor utvecklas ytterligare. Skälet är att de utgör viktiga och i domstolarna ofta diskuterade komponenter i avkastningskalkyler för ersättningsberäkningar. I och för sig skall ju sådana i första hand baseras på uppskattningar av marknadsvärdets förändring genom viss åtgärd. Men som understrukits i huvudtexten är det i dessa sammanhang sällan möjligt att direkt fastställa dylik förändring, utan vanligen måste man gå omvägen att först fastställa nuvärdet av framtida förändringar i intäkter och kostnader. Dessutom tillkommer att om inte marknadsvärdeförändringarna täcker ägarens totala skada genom åtgärden, skall han erhålla ersättning också för denna övriga skada, vilken då i allmänhet erhålles ur en avkastningskalkyl.

Det grundläggande i detta sammanhang är därför att fastställa den totala skadan genom åtgärden. Denna kan beräknas som nuvärdet av alla framtida förändringar i intäkter och kostnader på grund av denna inom kalkylperioden plus nuvärdet av den kvarstående förändringen i marknadsvärde vid kalkylperiodens slut. Om så krävs kan därefter denna totala skada fördelas på skada genom marknadsvärdeförändring och på övrig skada. För totalkalkylen krävs val av kalkylhorisont och kalkylränta.

1. Val av kalkylhorisont

En viss utgångspunkt för val av kalkylhorisont skulle kunna vara åtgärdens eller bestämmelsens formella giltighetstid. Om ett rivningsförbud eller en skyddsbestämmelse föreskrivits i detaljplan och dennas genomförandetid är t ex tio år så kunde kalkylen avse intäkts- och kostnadsändringar under denna tioårsperiod, varefter man utgick ifrån att bestämmelsen ej längre var giltig.

I PBL-sammanhang är det emellertid inte så enkelt. Så länge kommunen inte upphäver eller ändrar planen fortsätter den att gälla. Genomförandetiden anger endast ett minimivärde för en planbestämmelses giltighetstid, inte en absolut gräns. Ett rivningsförbud kan därigenom få återverkningar under lång tid utöver en detaljplans genomförandetid. Gäller det föreskrifter i områdesbestämmelser finns i allmänhet inte någon tidsgräns angiven över huvud taget, endast den allmänna regeln i PBL 5:35, att områdesbestämmelser upphör att gälla när det för området föreligger ett lagakraftvunnet beslut att anta detaljplan.

Även om det i vissa fall kan diskuteras att välja kalkylhorisont efter den genomförandetid som angivits i respektive detaljplan torde man snarare böra sikta på den sannolika tid, under vilken bestämmelsen kommer att ha inflytande. Detta är också i överensstämmelse med bostadsutskottets yttrande

(BoU 1986/87:4 s 29) om hur samverkan mellan olika bestämmelser kan påverka skadans storlek:

"Att ett rivningsförbud beslutas för en byggnad innebär t ex att skyddsbestämmelser för den byggnaden i princip får anses gälla för all framtid och att skadan härigenom normalt blir större än om skyddsbestämmelserna kunde förutsättas gälla bara under byggnadens återstående ekonomiska livslängd."

Ovanstående regel kan emellertid behöva modifieras av det förhållandet att ersättning för övrig skada utöver förändring i marknadsvärde endast bör utgå under ägarens återstående innehavstid. Även om skadans verkningar sträcker sig längre framöver, bör likväl kalkylhorisonten i allmänhet begränsas till denna. Endast det samlade nuvärdet av intäcks- och kostnadsförändringar under denna tid plus nuvärdet av eventuellt kvarstående återverkningar på marknadsvärdet vid tidens utgång skall beaktas vid skadeberäkningen.

I första hand blir det därvid fråga om att bedöma den sannolika återstående innehavstiden med utgångspunkt från den individuella ägarens förhållanden: är det fråga om juridisk person eller individ, vilken ålder, vilken normal omsättningshastighet, marknadssituationen, speciella förhållanden som finansiell bakgrund och soliditet etc. Som regel blir emellertid en sådan framtidsbedömning relativt hypotetisk, vilket i ersättnings-sammanhang naturligtvis är en klar nackdel. Speciellt när flera ersättningsärenden skall bedömas samtidigt söker man därför ofta normalisera den återstående innehavstiden. Man räknar därvid med samma tid för samtliga fastighetsägare eller gör ev en grov indelning i tidsklasser beroende på ägarkategori och ägarålder. Så har skett i exempelvis 1974 års åkernormer liksom i förslaget till nya vägnormer. I jordbrukssammanhang tyder vissa undersökningar (se medd 5:16 från inst för fastighetsekonomi och SOU 1986:39) på en genomsnittlig innehavstid för fysiska personer på omkring 25 år, varvid en normal återstående tid för en genomsnittsbrukare borde bli omkring 10-15 år. I åkernormerna räknas med 15 år medan förslaget till nya vägnormer rekommenderar 20 år. I ett utslag från Hovrätten för Nedre Norrland (ö 403/84, 1987-12-21) rörande ersättning för upphävande av servitut vid järnvägsövergång räknades med en återstående innehavstid av 15 år. Samma tid tillämpades av Svea Hovrätt i mål rörande fastställande av ersättning för eget fiske i utslag 1989 (DT:61 i målet T 718-88), medan Göta Hovrätt i ett liknande mål samma år (DT:162 i målet T 191-88) räknade med återstående innehavstider varierande mellan 5 och 25 år, beroende på ägarens ålder (båda målen är överklagade till HD). Huruvida motsvarande innehavstider är skäliga även då det gäller bevarandefastigheter i privat ägo torde behöva prövas närmare.

Det säger sig självt att bedömning av återstående innehavstid i ersättnings-sammanhang endast blir aktuell, då skadan av bestämmelsen eller förbudet bedöms ha längre varaktighet än innehavstiden. Vidare bör understrykas att innehavstiden endast får betydelse för det totala ersättningsbeloppet för det fall att ändringen i marknadsvärde inte överensstämmer med kapital-

värdet av de framtida intäkts- och kostnadsförändringarna. Skulle detta å andra sidan vara fallet, får ju ägaren full kompensation om han ersätts för minskat marknadsvärde och något ytterligare utrymme för övrig skada finns inte och därmed inte heller motiv för att särskilja skadan under återstående innehavstid.

Som nämnts räknar man i varje fall i jordbrukssammanhang med att marknadsvärdet i allmänhet förändras mindre än kapitalvärdet av intäkts- kostnadsförändringar, kanske endast 50 % eller mindre, se bl a Leif Norell: Intrång i areella näringar, Lantmäteriverkets rapport 1989:3. Sannolikt finns divergenser även för stadsfastigheter.

Sammanfattningsvis kan sålunda olika principer komma till användning för fastläggande av kalkylhorisont såsom

- bestämmelsens eller förbudets sannolika varaktighetstid
- bestämmelsens eller förbudets verkningstid (anpassning kan ju ibland ske även inom ramen för gällande förbud eller bestämmelse)
- planens genomförandetid
- ägarens återstående innehavstid.

I sistnämnda fallet får bedömas om det också finns några kvarstående verkningar på marknadsvärdet vid en framtida överlåtelse.

Beroende på situationen kan den ena eller andra av dessa tidpunkter bli aktuell.

2. Val av kalkylränta

I ersättningskalkyler är det i regel fråga om att uppskatta, dels omedelbara ny- eller ombyggnadskostnader, dels av åtgärden förorsakade framtida intäkts- och kostnadsändringar. Från dessa poster skall man sedan uppskatta sannolika förändringar i marknadsvärde liksom övrig skada för fastighetsägaren.

I vissa fall kan ändringen i marknadsvärde uppskattas direkt. Detta torde emellertid kunna ske relativt sällan. Vanligare är att man diskonterar de beräknade intäkts- och kostnadsändringarna till nutid och ur det så erhållna kapitalvärdet bedömer marknadsvärdets förändring. Man kan därvid använda en "marknadsanpassad" räntefot vilken i så fall skall bestämmas med utgångspunkt från vad man tror om marknadsvärdets reaktioner för en viss framtida intäkt eller kostnad. En annan väg kan vara att använda en företagsekonomiskt motiverad kalkylränta vid nuvärdeberäkningen samt därefter reducera nuvärdet med en viss faktor för att få fram en som man bedömer sannolik återverkan på marknadsvärdet.

Som emellertid utvecklats i föregående avsnitt är det främst den totala skadan - marknadsvärdetförändring plus övrig skada - som är intressant. I första hand bör därför beräkningen ta sikte på denna. Vilken räntefot blir i så fall relevant för nuvärdeberäkningen?

Eftersom den totala skadan skall beräknas med utgångspunkt från ägarens förhållanden bör den kalkylränta väljas, som återspeglar hans placeringsalternativ. Förutsatt att han får full ersättning, skall ju denna med realistisk räntegivande placering täcka alla framtida minskningar i nettoinkomst.

Vid beräkningen får man först bestämma sig för om den skall ske i löpande eller fast penningvärde. I det förra fallet - nominell kalkyl - räknar man med uppräknig av de framtida intäkterna och kostnaderna enligt ett inflationsindex samtidigt som man räknar med nominell ränta. I det andra fallet - real kalkyl - räknar man framtida intäkter och kostnader efter dagens priser. I så fall bör man också använda "real" kalkylränta d.v.s. nominell ränta minskad med inflationsprocenten. Eftersom den reala kalkylen är enklare och den vanligaste i ersättnings-sammanhang läggs i fortsättningen tonvikten på denna.

Vilka placeringsalternativ framstår då som mest realistiska och vilken kalkylränta bör väljas med utgångspunkt härifrån?

Detta beror naturligtvis i mycket på den aktuella ägaren och hans riskvärdering. En enskild fastighetsägare använder kanske i första hand ett ersättningsbelopp till bankinsättning, avbetalning av skulder eller obligationssköp. För en institution med låg riskbenägenhet blir kanske i första hand skuldminskning, fastighetsköp, obligationer och "säkra" aktier aktuella. För ett industriföretag kan det bli fråga om interninvesteringar, där såväl räntekrav som risk kan ligga på en relativt hög nivå.

Även då det gäller kalkylräntan tvingar sig vanligen en viss "normalisering" fram d v s man räknar med de mera allmänna placeringsalternativen. Inlåningsränta, utlåningsränta och ränta på statsobligationer med 5-10 års återstående löptid är därvid vanliga alternativ. Hur den reala räntan för in- resp utlåning utvecklats sedan 50-talet framgår av fig 7 resp 8 (från LMV rapport 1989:3, baserat på främst Allmän månadsstatistik från SCB).

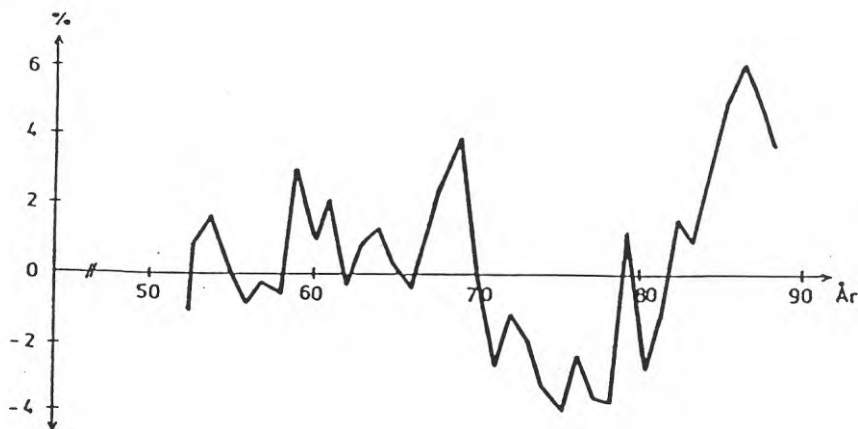


Fig 7 Utvecklingen av bankernas reala inlåningsränta

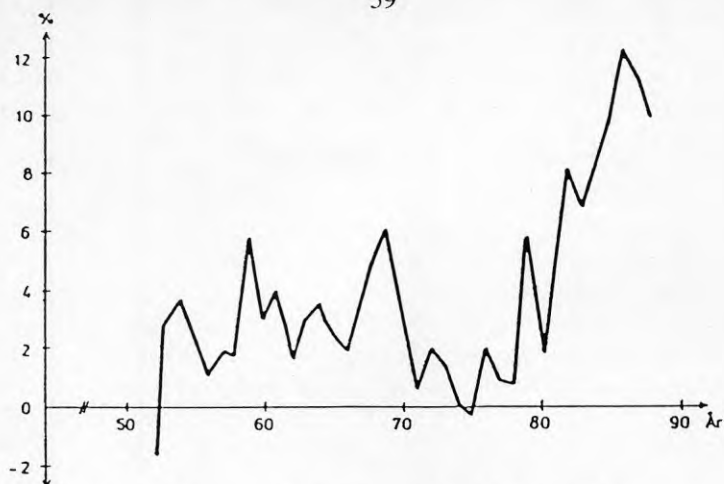


Fig 8 *Utvecklingen av bankernas reala utlåningsränta*

De reala in- och utlåningsräntorna har sålunda varierat starkt genom åren. Under 80-talet kan emellertid noteras en klar ökning. Samma utveckling återfinns i den reala obligationsräntan, såsom framgår av nedanstående tabell, återgivande genomsnittlig real förräntning av statsobligationer med 10 års återstående löptid för perioder av olika längd.

Period	Realränta
1945 - 85	1,0 %
1971 - 85	1,4 %
1976 - 85	1,9 %
1981 - 85	3,9 %

Även för obligationer har realräntan stigit väsentligt sedan 1985.

Jämförelse kan också ske med Svenska Handelsbankens indexaktie, där utdelningen höjs i takt med konsumentprisindex. Utdelningen i procent av börskursen återspeglar därför marknadens krav på realränta vid låg risk. Från att denna under de första åren efter introduktionen (1979) i allmänhet legat omkring 3 - 3,5 % steg den efter 1985 över 4 % för att 1990 ligga på omkring 5 %. En annan indikator på marknadsbedömning kan vara pensionsfonden SPPs förvärv med återköpsrätt av kraft och fastigheter från vissa företag. Företagen betalar därvid en realränta för att använda kraften och fastigheterna. Medan realräntekravet låg omkring 3,5 % före 1985, steg det därefter till över 4 % för att numera gå upp till 5 % eller däröver.

Även för andra industriländer finner man numera realräntor på en förhållandevis hög nivå, se fig 9.

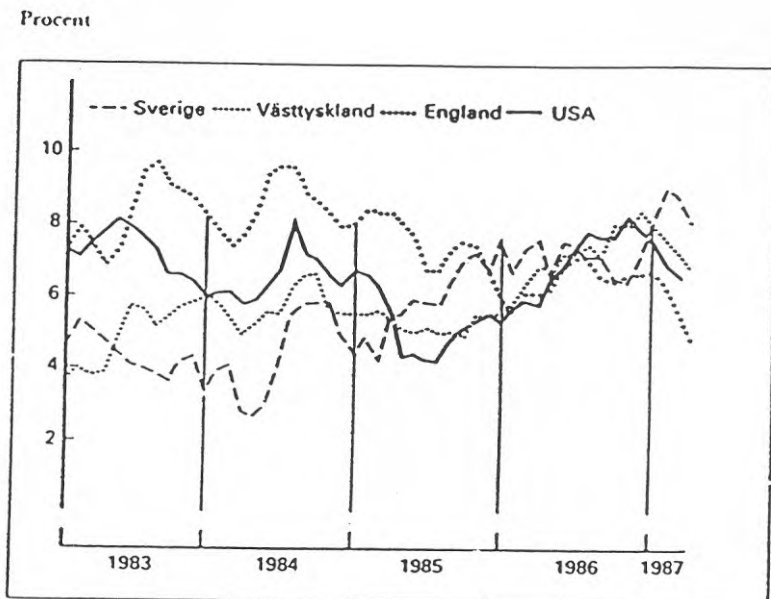


Fig 9. Realräntor i några länder (Kredit-och Valutaöversikt 1987:3)

Ser man på rättstillämpningen kan noteras ett utslag av HD 1986 (NJA 1986:50 sid 311) rörande tomträttsavgäld i vilket anförs: "Det material på vilket HD sålunda har att grunda sin bedömning ger fog för att i målet utgå från en realränta på den allmänna kapitalmarknaden i storleksordningen 3 procent." Värdebidraget i målet var därvid 1977 och det material var på HD grundade sin bedömning avsåg tiden före 1980. HD betonade härvid att objektet - en tomt i Stockholms city - hade en hög realvärdesäkerhet vilket motiverade en relativt låg realränta.

I en dom av Svea Hovrätt 1989 i ett annat tomträttsmål angav domstolen realräntan till 4 procent. Bedömningen härvid avsåg endast den 10-åriga avgäldsperioden, inte realräntan på lång sikt. Den långsiktiga realräntan bedömde hovrätten till 3 % i dom 1991 rörande samma objekt. I de ovan nämnda utslagen 1989 rörande fiskeersättning räknade såväl Svea som Göta hovrätt med en realränta på lång sikt av 4 procent för objekt av denna typ.

Mot denna bakgrund kan man kanske säga att en rimlig kalkylränta (realränta) i dessa sammanhang ligger i storleksordningen 5 % om man ser på de närmaste åren men förmodligen bör sättas lägre för en tioårsperiod framåt. Om det gäller realränta på lång sikt vid "säker" placering torde man för närvarande och försiktigtvis böra räkna med en realränta på 4 % eller därunder.

BIL 2. LÅNE- OCH BIDRAGSSTÖD I SAMBAND MED BEBYGGELSEBEVARANDE ÅTGÄRDER

För ersättningsberäkning i samband med bevarandeåtgärder krävs i allmänhet en uppskattning av kostnadsökningar som drabbar fastighetsägaren. Nämnda ökning är bl a beroende av vilka villkor som gäller för lån och bidrag. Nedan lämnas en summarisk redovisning av olika möjligheter. Närmare detaljer och kommentarer återfinns i underrättelse 1983:5 från Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer: "Byggnadsvård med bidrag och lån" liksom i rapport T9:1987 från Byggnadsrådet.

1. Lån

Generellt gäller också för ifrågavarande typ av åtgärder bostadsfinansieringsförordningen, som reglerar det statliga stödet till bostäder ävensom till skiljebestämda låneunderlagsberättigade lokaler, som förser boende inom bostadsområde med varor eller tjänster (tvätt, tobak, livsmedel etc). De statliga bostadslånen ligger ovanför de bottenlån som erhålls på den allmänna kreditmarknaden och kan - beroende på låntagarkategori - täcka upp till 85-100 procent av produktionskostnaden (låneunderlaget). För närvarande pågår en omläggning i bostadsfinansieringen men det slutliga resultatet är det ännu för tidigt att uttala sig om.

Energi-, underhålls- och reparationsåtgärder finansieras genom oprioriterade (privata) lån och erhåller statligt räntebidrag enligt räntebidragsförordningen. Ett 10-årigt program för renovering, ombyggnad och tillbyggnad (ROT-programmet) framlades 1983 (DsBo 1983:2 där detaljerade regler redovisas). Staten kan härvid lämna räntebidrag men ej lån. Bidraget lämnas endast till bostäder, ej till lokaler.

Utöver detta normala stöd kan särskilt stöd till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse lämnas vid ombyggnad för täckande av extra kostnader för antikvariska hänsynstaganden, svåra skador i byggnaden, hinder för rationella metoder m.m. I paragraf 16 i bostadsfinansieringsförordningen stadgas sålunda, att om lånet avser ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull byggnad eller en byggnad som är av betydelse för en från kulturhistorisk synpunkt värdefull bebyggelsemiljö får låneunderlaget för ombyggnadskostnaden bestämmas till ett högre belopp än det som skulle ha beräknats för en motsvarande nybyggnad. Låneunderlaget får då motsvara godkänd kostnad intill 140 % av normalt låneunderlag och tre fjärdedelar av den del av kostnaden som ligger mellan 140-200 %. Urvalet av de byggnader som bör få förhöjning av låneunderlaget ska ske genom de antikvariska myndigheternas försorg.

Förutom förhöjt låneunderlag kan stöd också utgå i form av tilläggs lån. Ett sådant kan endast lämnas för ombyggnad av hus som byggs om med stöd av statligt bostadslån och som förklarats som byggnadsminne eller av länsantikvarien och riksantikvarieämbetet bedömts ha sådant värde att det skulle kunna förklaras som byggnadsminne. Tilläggs lån är räntefritt och stående under en tid av 10 år samt förräntas och amorteras därefter, i allmänhet efter

normala regler för bostadslån. Om förhöjt låneunderlag eller tilläggs lån erhålles skall länsantikvarien föreskriva om kulturhistorisk kontroll av arbetena.

2. Bidrag

Riksantikvarieämbetet kan också efter framställning ge bidrag till vissa åtgärder till så kallade kulturhistoriska överkostnader för vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Hit räknas merkostnader för kulturhistoriskt motiverade byggnadsarbeten och kostnader för medverkan av särskilda sakkunniga vid utredning, projektering och utförande av arbetena. Bidrag får endast ges om det kan antas att bebyggelsen kommer att bevaras för framtiden. Till vården av byggnadsminnen eller bebyggelse av riksintresse ur kulturhistorisk synpunkt får bidrag i allmänhet ges med högst 90 procent av överkostnaderna, till övrig kulturhistoriskt värdefull bebyggelse till högst 50 procent.

Bidrag kan dessutom utgå i form av beredskapsarbete påbörjat med tillstånd av arbetsmarknadsstyrelsen. Vid projekt som gäller byggnader med kulturhistoriskt värde lämnar länsantikvarien ett yttrande. Grundbidrag lämnas härvid med 75 procent av lönekostnaden.

Bidrag kan även i vissa fall lämnas från kommuner. Vanligast är emellertid att kommunen i första hand svarar för vård av sina egna fastigheter eller stöder kulturminnesvård genom subventionerade hyror, inköp av rivningshotade byggnader eller genom restaureringsarbeten utförda av egen personal.

BIL 3. EXEMPEL 1.

De allmänna bakgrundsförutsättningarna samt den del av kalkylerna som avser exploateringssamverkan har hämtats från exempel 3 i Boverkets - Riksantikvarieämbetets skrift : Kulturmiljön i planeringen (under utgivning).

Ett innerstadskvarter från senare delen av 1800-talet, använt för bostäder och bebyggt med 2 1/2-vånings stenhus samt 1 1/2 - 2-vånings trähus med och utan revetering, är uppdelad på fyra fastigheter med skilda ägare. Gårdarna är avgrusade och använda för biluppställning. För kvarteret gäller en stadsplan från 1943 innefattande rätt att bygga 11 m djupa bostadshus (II vån) i gatulinjen kvarteret runt. Kvarteret som helhet förknippas starkt med "stadens ansikte" och är i denna egenskap särskilt värdefullt från kulturhistorisk och miljömässig synpunkt. Vissa byggnader har som helhet högt kulturhistoriskt värde medan andra inte längre är intressanta annat än exteriört.

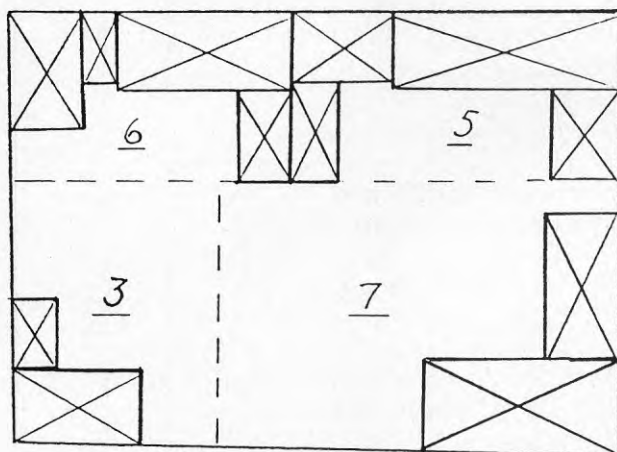


Fig 10 Exempel 1

Den största tomten, nr 7, har nyligen förvärvats av ett byggföretag, som sökt rivningslov för ett av de två gatuhusen på tomten i avsikt att bygga nytt bostadshus. Eftersom befintliga byggnader på tomten har betydelse för kvarterets karaktär och ett eget kulturhistoriskt värde förklaras rivningsärendet vilande i avvaktan på detaljplaneutredning.

Det är sannolikt att ett rivningslov i detta fall utan överenskommelse med övriga fastighetsägare efter hand skulle följas av nya ansökningar om rivning inom kvarteret, varigenom bebyggelseområdet skulle förvanskas. Om rivning vägras inom kvarteret skulle en ombyggnad och upprustning för bostadsändamål kunna genomföras tomtvis i takt med ägarnas intressen. Varje fastighet har emellertid små mått och bilplatsefterfrågan kan inte tillgodoses utan att

gårdarnas rekreativvärden offras. De ekonomiska förutsättningarna för ett pietetsfullt bevarande är begränsade. Kvarterets läge intill stadskärnan möjliggör emellertid kommersiellt utnyttjande med butiker i bottenplanet och kontor i de övre planen. Föreliggande översiktsplan ger också visst utrymme för sådant. För att kunna ordna friytor, varumottag och parkering tillfredsställande måste emellertid gemensamma anläggningar tillskapas.

Alternativ I. Rivningslov vägras enligt PBL 8:16 punkt 3

Blir i så fall ersättning aktuell?

a) Efter rivning hade ägare avsett att uppföra nytt bostadshus med ung liknande bruksarea som det gamla (660 kvm) samt försälja dessa som bostadsrätter enligt följande kalkyl:

Beräknad nybyggn.kostnad inkl rivning 660 kvm á 11 kkr	7260 kkr
Belåning (inkl statligt bostadslån) 90 %	
Eget kapital 10%	726 kkr
Beräknat marknadspris exkl. försäljningskostnader för bostadsrätter med denna belåning 6 kkr/kvm el totalt	3960 kkr
Beräknad ersättning till tomt och vinst: 3960 - 726 =	3234 kkr

b) Vid bevarande beräknas fastigheten kunna ge ett långsiktigt driftsnetto vid normalt underhåll och normal avskrivning av 0,35 kkr/kvm eller totalt 231 kkr/år. Kapitalvärde vid realränta 5 % och evighetskap. 4620 kkr

Med dessa förutsättningar blir sålunda bevarandalternativet gynnsammare och någon ersättningsgill skada uppkommer inte vid avslaget rivningslov.

Skulle däremot fastighetsägaren under en följd av år försummat det löpande underhållet och därefter kunnat påvisa att ett bibehållet långsiktigt driftsnetto av denna storlek krävde en grundreparation av storleksordningen 2000 kkr eller omkring 3 kkr/kvm hade ett avslaget rivningslov medfört en beräknad skada av $3234 - (4620 - 2000) = 614$ kkr. Om marknadsvärdet för tomt och byggnad i orenoverat tillstånd motsvarade det beräknade kapitalvärdet och alltså låg omkring 2600 kkr skulle den beräknade skadan utgöra 23-24 % av detta. Den överskrider därigenom kvalifikationsgränsen "betydande skada i förhållande till värdet av berörd del av fastighet". Om denna gräns i detta fall bedöms ligga omkring 15-16 % skulle omkring 1/3 eller ca 200 kkr av skadan vara ersättningsgill.

Ovanstående kan också belysa att kalkyler av denna typ ofta är behäftade med betydande osäkerhetsmoment. En ganska begränsad förändring i förutsättningarna kan ge stort relativt utslag i den ersättningsgilla skadan.

Alternativ 2. Exploateringssamverkan

Enligt ursprungsantagandena skulle man tydligen kunna vägra rivningslov i detta fall utan att riskera ersättning. Det bedöms emellertid att på längre sikt en detaljplaneändring med viss kommersialisering av kvarteret bör ske samtidigt som dess bebyggelsekaraktär bevaras. Risken är emellertid att en planändring ger sådana fördelar till nybyggnad att ett bevarande blir svårt utan stora ersättningar.

Byggnadsnämnden prövar i denna situation att föra fram ett alternativ med önskvärd förnyelse av kvarteret, där vinsterna av denna kan fördelas "rättvist" mellan fastighetsägarna och samtidigt delvis användas till önskvärda bevarandeåtgärder. En rivning av huset på tomt 7 skulle därvid kunna accepteras, förutsatt att det nya huset väl inpassades i den befintliga miljön och att ytterligare rivningar i kvarteret inte behövde ske utan endast varsam ombyggnad förenad med fasadrenovering och inredning av lokaler. En sådan upprustning och intensifiering av användningen förutsatte dock att bilparkering och varumottagning ordnades gemensamt samtidigt som gårdsutrymmena gjordes gemensamma och iståndsattes. Att genomföra detta separat genom anläggningslagen var emellertid för närvarande ej möjligt, eftersom åtgärderna för sig knappast var lönsamma.

I samarbete mellan stadsplanekontor och fastighetsbildningsmyndighet utarbetades därför skiss till ny detaljplan att genomföras enligt lagen om exploateringssamverkan (ESL). De fyra fastighetsägarna förutsattes därvid bilda en samfällighet för byggande (och senare förvaltning enligt anläggningslagen) av garage i källarplan (med andel efter bilplatsbehov), lager-varumottag-parkering i markplan (andel efter butiksarea) samt lek- och rekreationsytor i markplan (andel till 3/4 efter bostadsarea och resten efter övrig BTA). Som grund för fastigheternas andelstal, efter vilka vinsten skulle fördelas, valdes efter diskussioner med fastighetsägarna taxeringsvärdena (enligt ESL skall arealen normalt vara fördelningsgrund).

Övriga ombyggnads- och upprustningsåtgärder skulle utföras av fastighetsägarna enskilt. Eftersom de emellertid var en förutsättning för att gemensamhetsanläggningarna skulle bli lönsamma, skulle även dessa kostnader innefattas i kalkylen rörande vinstfördelningen.

Kommunen kunde nu erbjuda markägarna ett avtalspaket som var och en hade att fritt godta eller förkasta. Att tillämpa ESL tvångsvis på avsett sätt bedömdes som tveksamt. Om enighet om paketet ej kunde nås fick ny detaljplan skjutas på framtiden och behövlig utökning av lokaler i stadskärnan möjligen ordnas i andra kvarter. Eventuellt kunde rivningsförbud införas, vilket med byggnadernas nuvarande tillstånd bedömdes kunna ske utan större risk för att ersättningsrätt skulle uppkomma. Om emellertid enighet kunde

nås om att godta paketet, skulle därmed samtidigt avtal kunna träffas om insatser för kvarterets fortsatta bevarande. Vinsten av den ökade kommersialiseringen skulle fördelats "rättvist" och delvis ha använts för att uppnå önskat bevarande.

Kalkylen fick därvid följande utformning.

1) Primär exploatering.

Tomt 3	kontor	80 kvm	(ombyggn.)	motsv.	0,80 bilpl.
	bostäder	170 "	(befintl.)	"	1,34 "
Tomt 5	butiker	300 "	(ombyggn.)	"	5,03 "
	kontor	300 "	(ombyggn.)	"	2,96 "
	bostäder	150 "	(befintl.)	"	1,20 "
Tomt 6	butiker	220 "	(ombyggn.)	"	3,67 "
	kontor	240 "	(ombyggn.)	"	2,36 "
	bostäder	180 "	(befintl.)	"	1,44 "
Tomt 7	butiker	220 "	(nybyggn.)	"	3,74 "
	butiker	250 "	(ombyggn.)	"	4,22 "
	kontor	440 "	(nybyggn.)	"	4,40 "
	kontor	370 "	(ombyggn.)	"	3,70 "
Totalt		2820	BTA med behov av 35 bilplatser		

2) Exploateringskostnader för tomtägarna enskilt (kk) och kostnader för upprustning av exteriörer.

Tomt 3	80 kvm x 8 =	640	640 upprustning	1100
Tomt 5	300 kvm x 9 =	2700		
	300 " x 8 =	<u>2400</u>	5100 "	4500
Tomt 6	220 " x 9 =	1980		
	240 " x 8 =	<u>1920</u>	3900 "	1700
Tomt 7	220 " x 11 =	2420		
	250 " x 9 =	2250		
	440 " x 11 =	4840		
	370 " x 8 =	<u>2960</u>	12470 "	2500

3) Tillskjuten mark (å 950 kr/kvm)

Från	tomt 3	330 kvm		14 kkr
"	tomt 5	140 "		133 "
"	tomt 6	130 "		124 "
"	tomt 7	480 + 1/4 x 190 kvm(under mark)		501 "

4) Kostnader för samfälligheten (kk)

Lager	110 kvm	x 5 (nybyggn)	=	550
Garage	960 "	x 5 "	=	4800
Friytor	370 "	x 1 (nyanl.)	=	370
Mark				1072
Förrättningskostnader m m				<u>500</u>
				7300

- 5) Ökning av driftnetto/år kapitaliserat (kk). 5 % realränta.
(ny användning - befintlig användning)

Tomt 3	80 kvm x (1,0 - 0,25) =	60	eller kapitaliserat	1200
Tomt 5	300 " x (1,1 - 0,25) =	255		
	300 " x (1,0 - 0,25) =	225	" "	9600
Tomt 6	220 " x (1,1 - 0,25) =	187		
	240 " x (1,0 - 0,25) =	180	" "	7340
Tomt 7	220 " x (1,9 - 0,35) =	341		
	250 " x (1,1 - 0,25) =	213		
	440 " x (1,2 - 0,35) =	374		
	370 " x (1,0 - 0,25) =	277	" "	24100
Samfälligheten				
Lager/garage	1070 kvm x 0,25 =	267,5	" "	5350
Kvarteret som helhet				

6) Värdeökning enligt 5)	+ 47590 kkr
Expl.kostnad enl 2) + 4)	- 29410 "
Kulturinsats, upprustn.enl 2)	- 9800 "
Vinst	+ 8300 "

- 7) Fördelning på tomtägarna (kk)

	taxer. värde	fördel- ningstal	+ vinst- andel	- värde- ökning	+ kost- nad	+ mark- ersättn. (likvid)	utfall
Tomt 3	1500	9 %	754	1200	1740	314	+ 1608
Tomt 5	4500	28 %	2346	9600	9600	133	+ 2479
Tomt 6	3700	23 %	1927	7340	5600	124	+ 311
Tomt 7	6650	40 %	3352	24100	14970	501	- 5277

Ovanstående resultat torde som nämnts endast kunna åstadkommas om enighet föreligger mellan fastighetsägarna. För att trygga de i kalkylerna förutsatta upprustningsåtgärderna bör en exploateringsförrättning kompletteras med avtal mellan kommunen och fastighetsägarna rörande genomförandet. I dessa avtal kan även vitesföreläggande införas för bristande fullgörande.

En förutsättning för att exploateringssamverkan skall kunna användas är att villkoren i ESL 1 § om att iordningsställa mark för bebyggelse är uppfyllda. Det kan i just detta fall vara tveksamt på grund av det ringa inslaget av exploatering. Principen är dock densamma även i mer klara fall. Det är möjligt att en ändring av ESL 1 § skulle kunna möjliggöra en vidare användning av denna lagstiftning.

EXEMPEL 2.

Förutsättningar

I X-stad har ett kvarter med nära anknytning till stadskärnan vid kulturminnesinventering bedömts ha ett betydande kulturhistoriskt värde på grund av tidstypisk bebyggelse från huvudsakligen sent 1700-tal. För kvarteret gäller bygg- och regleringsplan från 1906, som fastställer tomternas gräns mot gata. Byggnadshöjd, våningsantal eller användning regleras inte.

Ägaren till tomterna 3 och 4 ansöker jan 1988 om rivningslov för befintlig bebyggelse på tomterna samt gör förhandsförfrågan om nybyggnad av ett flerbostadshus på tomterna i tre våningar med 20 bostadslägenheter och vissa kontors- och butikslokaler. Befintliga två huvudbyggnader i två våningar har tidigare varit administrationsbyggnad och köpmangård men utnyttjas nu främst som lager och ett par mindre butiker i bottenvåningarna, medan övervåningarna delvis utnyttjas för bostadsändamål och delvis står tomma. Våningshöjden i båda planen är över 4 m. Husen är i dåligt skick, speciellt på tomt 3, och är delvis fukt- och rötskadade med dålig undergrund. Utrymmena är slitna och otidsenliga.

Byggnadsnämnden förklarar ärendet vilande och påbörjar detalj-planeutredning. Båda byggnaderna anses viktiga för bebyggelseområdets karaktär. Bebyggelsen på tomt nr 3 uppvisar emellertid sådana skador att den ej bedöms möjlig att bevara. I förslaget till detaljplan anges därför en bebyggelse för bostads- och kontorsändamål i tre våningar och med något utökad botenareal i förhållande till befintlig bebyggelse. Särskilda bestämmelser ges för hur ny bebyggelse utseendemässigt bör anpassas till den befintliga. För tomt nr 4 vars bebyggelse bedöms som särskilt värdefull föreskrivs rivningsförbud jämte skyddsbestämmelser för bevarande av dess karaktär och egenart ut- och invändigt. Vidare föreskrivs att tomterna 3 och 4 skall utgöra en fastighet.

I första hand försöker nu kommunen åstadkomma ett avtal med ägaren om ett genomförande i enlighet med planen.

Alternativ a: avtal

Som underlag för avtalsförhandlingarna läggs följande kalkyl fram från kommunens sida.

Befintlig bebyggelse på tomterna 3 och 4 har en bruksareal av 500 resp. 600 kvm. Fastigheternas marknadsvärde i nuvarande skick bedöms till 2000 resp. 2500 kkr. Den medgivna bebyggelsen på tomt 3 enligt detaljplaneförslaget beräknas till 600 kvm för bostäder, 300 kvm för kontor och 50 kvm för garage. Efter upprustning av bebyggelsen på tomt 4 innehåller den 300 kvm bostäder och 300 kvm kontor. Beräknad nybyggnadskostnad för bostäder och kontor beräknas utgöra 11 kkr per kvm och för garage 5 kkr per kvm.

Byggnaderna på tomt 4 är för närvarande i så dåligt skick att total ombyggnad blir nödvändig. Skall denna ske med bevarande av byggnadens antikvariska värde bedöms ombyggnaden kosta 16 kkr per kvm. Efter utnyttjande

av möjligheter till förhöjt låneunderlag, tillägsslån och bidrag för kulturhistoriskt motiverade merkostnader beräknas den reella kostnaden för ägaren kunna sättas till 12 kkr per kvm.

Följande nybyggnads- och ombyggnadskostnader beräknas sålunda (i kkr):

Tomt 3:	bost+kont 900 x 11	9900	
	garage 50 x 5	<u>250</u>	10150

Tomt 4:	bost+kont 600 x 12		7200
---------	--------------------	--	------

Årliga nettointäkter efter avsättning för avskrivning beräknas till:

Tomt 3:	bost 600 x 0,6	360	
	kont 300 x 1,0	300	
	garage 50 x 0,4	<u>20</u>	680

För tomt 4 beräknas nettointäkterna ligga 0,1 kkr lägre per år och kvm varav överkostnaderna för underhållet svarar för 0,05 kkr.

Tomt 4	bost 300 x 0,5	150	
	kont 300 x 0,9	<u>270</u>	420

Kapitaliserat efter 5 % beräknas sålunda tomt 3 ha ett avkastningsvärde efter nybyggnad av 13600 kkr och tomt 4 ett avkastningsvärde efter ombyggnad av 8400 kkr. eller tillsammans 22000 kkr (tillgänglig ortsprisstatistik ger ej något utslag för ett annorlunda marknadsvärde). Ny- och ombyggnaden leder sålunda fram till ett restvärde för tomt och vinst av $22000 - (10150 + 7200) = 4650$ kkr.

För bedömning av om skada föreligger på grund av rivningsförbud och skyddsbestämmelser jämföres detta resultat med resultatet vid rivning av bebyggelsen på såväl tomt 3 som 4 och ny bebyggelse med samma bruksareal som den befintliga.

Nybyggnadskostnad:

Tomt 3:	bost+kont 460 x 11	5060	
	garage 40 x 5	<u>200</u>	5260

Tomt 4:	bost+kont 600 x 11	6600	
---------	--------------------	------	--

Nettointäkt:

Tomt 3:	bost 250 x 0,6	150	
	kont 210 x 1,0	210	
	garage 40 x 0,4	<u>16</u>	376

Tomt 4:	bost 300 x 0,6	180	
	kont 300 x 1,0	<u>300</u>	480

Kapitaliserat efter 5 % innebär detta ett avkastningsvärde för tomt 3 av 7520 kkr och för tomt 4 av 9600 kkr eller tillsammans 17120 kkr. Restvärdet för tomtvärde och vinst blir alltså $17120 - (5260 + 6600) = 5260$ kkr. Nybyggnadsalternativet ställer sig sålunda $5260 - 4650 = 610$ kkr fördelaktigare än alternativet med bevarande av byggnaden på tomt 4. Detta utgör mindre än 15 % av fastighetsvärdena såväl före som efter nybyggnaden. Kommunen anser sig därför ej behöva betala ersättning för skada på grund av rivningsförbud och skyddsbestämmelser i den nya detaljplanen.

Markägaren hävdar dels att återuppbyggnadsrätten bör avse en byggnad med samma ungefärliga bottenarea och höjd men med ytterligare en våning på grund av lägre takhöjd inomhus (gällande plan reglerar inte våningsantalet), dels att utfallet ej bör räknas för tomterna gemensamt utan för var och en särskild. Kommunen erbjuder i detta läge som kompromiss en ersättning på 500 kkr men fastighetsägaren avvisar budet.

Kommunen antar trots detta planen och denna vinner efter vederbörligt överklagande laga kraft. Fastighetsägaren väcker då talan om ersättning enligt PBL 14:8.

Alternativ b: ersättningstalan

Kommunen bestrider rätt till ersättning och åberopar sig på sin tidigare kalkyl.

Markägaren accepterar i och för sig de angivna kostnads- och avkastningsbeloppen. Han hävdar emellertid att med "berörd del av fastigheten" bör i bevarandefallet avses tomt 4 enbart, inte tomt 3 + 4 även om den nya planen föreskriver att dessa skall bilda en fastighet. Fördelen med den utökade byggnadsrätten på tomt 3 enligt den nya planen skall sålunda inte avräknas skadan på tomt 4. Skadan på tomt 4 enbart blir då:

ökad byggnadskostnad	$600 \times 12 - 600 \times 11 = 600$ kkr
minskat årsnetto $600 \times 0,1 = 60$ eller kapitaliserat	1200 kkr

Det bör vidare vid nybyggnad gå att få in ytterligare en bostadsvåning inom befintlig hushöjd vilken beräknas kräva en merkostnad av 9 kkr/kvm eller totalt 2700 kkr. Den kan beräknas ge en ökad nettointäkt av $300 \times 0,6$ eller 180 kkr, vilket kapitaliserat motsvarar ett mervärde av 3600 kkr. Vinsten av nybyggnad skulle sålunda öka ytterligare med 900 kkr. Även bortfallet av denna bör kompenseras enligt 14:8 eller 17:8.

Summan 2700 eller i andra hand 1800 kkr bör jämföras med en kvalifikationsgräns på omkring 15 % av det ursprungliga fastighetsvärdet 2500 kkr eller 375 kkr. Ersättningsgill skada blir i så fall $2700 - 375 = 2325$ kkr eller i andra hand $1800 - 375 = 1425$ kkr.

Kommunen hävdar att i detta fall bör skadan beräknas enbart för befintligt våningsantal samt för den fastighet som föreskrivs i planen, dvs tomt 3 + tomt 4. Garantiregeln i PBL 17:8 förutsätts inte vara tillämplig. Skulle man

genomföra kalkylen för tomt 4 enbart bör i vart fall kvalifikationsgränsen bestämmas som 15 % av marknadsvärdet av den iståndsatta fastigheten (eftersom skadan huvudsakligen avser minskat framtida årsnetto för denna) eller $0,15 \times 8400 = 1260$ kkr. Ersättningsgill skada blir därvid 540 kkr.

Som tredjehandsyrkande framför då markägaren att om något av kommunens två sistnämnda yrkanden bifalles avstår han från talan rörande rivningsförbudet och yrkar endast ersättning för höjda årskostnader för skyddsbestämmelser. Enligt kommunens egen uppskattning medför dessa ett minskat årsnetto av 0,05 kkr per kvm eller 30 kkr totalt. Kapitaliserat efter 5 % motsvarar detta ett belopp av 600 kkr. Eftersom detta belopp ej är bagatellartat och uppgår till mer än 25 % av fastighetens ursprungsvärde och omkring 7 % av dess ombyggda värde är det ersättningsgillt i sin helhet. Gentemot detta hävdar kommunen att årlig skada av skyddsbestämmelser endast bör beräknas under planens genomförandetid (10 år). Det får anses osäkert om nuvarande ägare innehar fastigheten längre. Vid en framtida försäljning torde ev kvarstående ökade skyddskostnader kompenseras av förhöjt marknadsvärde och förhöjda hyresintäkter genom byggnadens kulturhistoriska värde. I så fall kommer den beräknade skadan enligt kommunen att understiga kvalifikationsgränsen, varför ersättning ej bör utgå.

Om markägaren före detaljplanens lagakraftvinnande sålt tomt 4 till ny ägare som därefter väckt ersättningstalan, kan då kommunen verkligen hävda att skadeberäkningen bör ske för tomt 3 och 4 tillsammans?

Exemplet kan sålunda belysa att ersättningsfrågan kan påverkas väsentligt av ställningstagandet i olika rättsfrågor. Själva beräkningsosäkerheten i kalkyler av denna typ är emellertid också betydande. Räknar man exempelvis med ett årsnetto på 5 % av fastighetsvärdet och ett årligt underhåll på 2 % av detta ger en tioprocentig ökning av uppskattade underhållskostnader en minskning av fastighetens långsiktiga avkastningsvärde med 4 %. Ett belopp av denna storleksordning kan få stor betydelse vid exempelvis beräkning av ersättning för skyddsbestämmelser.

Gäller det åter skada på grund av förvägrad rivning jämföres ju värdet vid nybyggnad och vid bevarande. Sker detta genom en avkastningskalkyl (med hänsyn bl a till nödvändigheten att fastställa övrig skada utöver förändring i marknadsvärde) skall kapitalisering ske av skillnaden mellan intäkter och kostnader. Om detta årsnetto i nybyggnadsalternativet bedöms utgöra omkring 30-40 % av intäkterna betyder en uppskattningsosäkerhet på 5 % i nybyggnadshyran (ingalunda osannolikt vid blandad bostads- kommersiell användning) en osäkerhet på omkring 15 % i årsnetto och motsvarande i det långsiktiga avkastningsvärdet. Detta belopp kan vara helt avgörande i en ersättningsberäkning.

Nämnda osäkerhetsmoment understryker än en gång att ersättningsfrågorna i första hand bör lösas genom förhandling och att rättegång i möjligaste mån bör undvikas. Rädslan för rättegångskostnader får dock inte drivas så långt att man undviker att utnyttja PBL:s regler för att hävda bevarandeintressena. Genom att konsekvent driva principiella ärenden bör en praxis kunna utvecklas som ger en bättre grund för framtida tillämpningar av skyddsreglerna.

LITTERATUR

- Bengtsson B. 1991. *Ersättning vid offentliga ingrepp 2*. Stockholm.
- Bostadsdepartementet-kommunförbundet-Lantmäteriverket-Planverket. 1987. *Plan- och bygglagstiftningen*, kurskompendium. Stockholm.
- Dahlgren, K. 1987. *Byggnadskultur i centrum. Exempel på att bevara och förnya bebyggelsen i sju kommuner*. Byggforskningsrådets rapport T9:1987. Stockholm.
- Dahlsjö, A-Sjodin, E. 1989. *Garantiregeln i PBL*. LMV-rapport 1989:1. Gävle.
- Didón, L.U.-Magnusson, L.-Millgård, O.-Molander, S. 1987. *Plan- och bygglagen. En kommentar*. Stockholm.
- Hall, B-Hansson B-Ljungqvist B-Magnusson L-Strömgren R. 1989. *Fastighetsrättsliga ersättningsprinciper*. Stockholm.
- Klingberg, T. 1989. *Kulturhus - en fråga om merkostnader?* Medd. M:26 från Statens institut för byggnadsforskning. Gävle.
- Lantmäteriverket. 1988. *Boken om genomförande enligt plan- och bygglagen*. LMV-meddelande 1988:3.
- Larsson, G. 1989. *Utveckling av ersättningsrätten i samband med plan- och bygglagstiftningen*. Inst för fastighetstekniks (KTH) meddelande 4:62. Stockholm.
- Länstyrelsen i Östergötlands län - Stadsarkitektkontoret i Mjölby kommun, 1987. *PBL och hänsyn till kulturhistoriska miljöer och objekt i Mjölby kommun*
- Norell, L. 1989. *Intrång i areella näringar. Principer för att bestämma ersättning enligt expropriationslagen*. LMV-rapport 1989:3. Gävle.
- Planverket. 1987. *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*. Stockholm.
- Planverket. 1988. *Boken om lov - planmässig prövning*. Stockholm.
- PBL-utredningen, 1979. *Ny plan- och bygglag*. SOU 1979:65 o.66. Stockholm.
- Riksantikvarieämbetet, 1983. *Byggnadsvård med bidrag och lån*. Stockholm.
- Riksantikvarieämbetet o. Boverket, 1991. *Kulturmiljön i planeringen, råd till handläggare* (under publicering). Stockholm.
- Thunwall, Ch. 1982. *Hur bevarar kommunen? Intervjuundersökning i fem kommuner*. Medd. M82:24 från Statens institut för byggnadsforskning. Gävle.

Lagar

- Lag om exploateringssamverkan. SFS 1987:11.
- Lag om hushållning med naturresurser m m. SFS 1987:12.
- Lag om kulturminnen m.m. SFS 1988:950.
- Plan- och Bygglag. SFS 1987:10.

Riksdagstryck

Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1. Ny plan- och bygglag m m.

Bostadsutskottets betänkande 1986/87:4. Om följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringssamverkan samt lagen om hushållning med naturresurser m m.

Bostadsutskottets betänkande 1986/87:6. Ändring i hyres- och bostadsrättslagstiftningen.

Proposition 1985/86:1. Ny plan- och bygglag.

Proposition 1985/86:2. Lag om exploateringssamverkan m.m.

Proposition 1985/86:3. Lag om hushållning med naturresurser m.m.

Proposition 1987/88:104. Lag om kulturminnen m.m.

Proposition 1990/91:146. Lag om ändring i plan- och bygglagstiftningen m.m.

R14:1992

ISBN 91-540-5426-5

Byggeforskningsrådet, Stockholm

Art.nr: 6812014

Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering

Distribution:
Svensk Byggtjänst
171 88 Solna

Cirkapris: 60 kr exkl moms